

LE FINANCEMENT DES MARCHÉS PUBLICS

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 29 Septembre 1941

PAR

Jacques HIRSCH

JURY DE LA THÈSE

Président	M. ROLLAND
Suffragants	} MM. MESTRE, <i>Professeur</i> PIROU, <i>Professeur</i>

P A R I S

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1 9 4 1



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552425_0052

THÈSE POUR LE DOCTORAT

***La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.***

LE FINANCEMENT
DES
MARCHÉS PUBLICS

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 29 Septembre 1941

PAR

Jacques HIRSCH

JURY DE LA THÈSE

Président	M. ROLLAND
Suffragants	} MM. MESTRE, <i>Professeur</i> PIROU, <i>Professeur</i>

P A R I S

LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON et R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot, 20

1 9 4 1



INTRODUCTION

Le développement de la grande production spécialisée et mécanique, qui caractérise l'économie moderne, a fait du crédit l'auxiliaire d'abord, le fondement ensuite, du monde actuel.

L'allongement du cycle de la production, en particulier, a rendu plus aigu le problème du crédit à court et à moyen termes. L'industriel, le commerçant, désireux d'écouler leurs produits dans des conditions normales, de reconstituer immédiatement leur stock de marchandises à transformer ou à vendre, et de continuer eux-mêmes à consommer, se sont préoccupés de l'aisance de leur trésorerie. Cependant, le fonds de roulement des entreprises a été réduit par l'accroissement des charges sociales et par l'augmentation du prix des produits importés, conséquence de la dépréciation de la monnaie, sans compensation possible : l'insuffisance des débouchés à l'intérieur empêchait la hausse des prix de vente ; le recours à des émissions se heurtait à la situation défavorable d'un marché des capitaux où un nombre réduit de prêteurs retenus par la crainte des risques monétaire, économique et politique, ne suffisait même plus à satisfaire aux besoins d'un Etat monopolisant, après le compartiment financier, le compartiment monétaire.

La difficulté, si elle s'est posée avec moins d'ampleur pour les petites entreprises que pour les grandes, a atteint plus durement les premières que les secondes.

Sans doute la réduction du volume des dépôts a aggravé pour les deux catégories les obstacles aux avances bancaires ; mais la politique suivie par les banquiers, prétendant à la fois augmenter leurs gains et diminuer leurs risques, a frappé davantage les entreprises modestes. Les opérations sur les devises étrangères, la souscription aux bons du Trésor, le soutien de la trésorerie de quelques importantes sociétés détentrices de monopoles de droit ou de fait, sont apparus aux banquiers comme plus rémunérateurs et moins hasardeux, et ils se sont refusés de plus en plus à consentir du crédit personnel, ne prêtant plus sans garanties réelles, faisant en fait des avances sur titres, marchandises, lingots ou immeubles.

Le petit producteur n'a pu obtenir d'avances, ou a payé très cher le crédit qui lui était consenti. Sans doute, et pendant longtemps, la petite industrie a-t-elle trouvé du crédit auprès des banques locales, mais cette possibilité a été restreinte par suite de la concentration très poussée qui s'est manifestée dans l'organisation bancaire. Les contacts personnels entre banquiers et petits industriels et commerçants sont devenus de plus en plus rares, et les banques de dépôts ont éliminé ainsi de leur clientèle une caté-

gorie de producteurs dont l'intérêt économique et social est incontestable.

La contraction du marché de l'argent a affecté plus spécialement les entreprises de marchés publics. L'entrepreneur qui a traité avec une administration doit engager de nombreuses dépenses avant même que ses droits à paiement soient reconnus ; il a rarement la possibilité de faire face par ses propres moyens, pendant tout le temps que dure l'exécution du marché et quelles que soient les éventualités économiques, au financement du travail ou de la fourniture convenue, dont le prix ne lui sera payé qu'après achèvement, dans un avenir quelquefois lointain.

D'autre part, le règlement des prestations effectuées ne va pas lui-même sans une certaine lenteur, inhérente aux formalités imposées par les lois et règlements aux personnes morales publiques pour le paiement de leurs dépenses : réception et vérification des travaux ou des fournitures, incidents de tous ordres susceptibles de survenir au cours de ces opérations (retards, rejets, contestations, expertises, recours divers), liquidation de la créance, ordonnancement, lui-même retardé parfois par l'insuffisance ou l'absence momentanée des crédits, enfin paiement.

Aussi les entrepreneurs, pour faire face à leurs engagements, ont-ils été amenés à s'adresser aux établissements de crédit, à solliciter d'eux l'octroi de

facilités. Mais, ici encore, ils ont eu à pâtir des règles administratives : les administrations n'étant pas autorisées à apposer leur signature sur du papier commercial, les commandes de l'Etat et des collectivités publiques ne permettent pas la mobilisation des créances sous forme de traites ; les banques n'ont pas été en mesure de consentir des crédits par escompte. Les banquiers ont donc été conduits à n'apporter aux fournisseurs leur appui que sous forme de crédit en blanc, d'avances en compte courant au crédit duquel sont virées les sommes payées par l'Administration. Il en est résulté pour eux des dangers supplémentaires d'immobilisation : risque de saisie-arrêt mise par un autre créancier sur les sommes dues à l'entrepreneur, de cession frauduleuse à un tiers par le titulaire du marché de sa créance contre l'Administration, risque de la liquidation judiciaire ou de la faillite du fournisseur avant le règlement du prix du marché, qui devra dès lors être payé entre les mains du liquidateur ou du syndic et constituera le gage commun de tous les créanciers. Les banquiers, ayant déjà tendance à limiter leurs avances aux seules entreprises importantes, se sont couverts en majorant le taux des commissions et des intérêts débiteurs, et ont restreint le concours des moyennes et petites entreprises.

Or, au cours de ces dernières années, l'importance des marchés publics dans la vie économique du pays n'a cessé de croître. Un grand Etat moderne a

besoin d'un large équipement industriel, et son outillage doit être l'objet d'améliorations constantes. Le chômage engendré par la crise a provoqué la mise en exécution de programmes de grands travaux dont ont été attendus, en même temps que le résultat social, l'atténuation de la crise, et même la reprise économique. Enfin, la réparation des dommages produits par la Grande Guerre dans les régions dévastées n'était pas encore achevée que l'état des relations internationales a provoqué un renforcement considérable des moyens de défense nationale.

Tandis qu'augmentait le volume des marchés publics, la clientèle privée s'est amenuisée. Aussi les marchés passés par l'Etat et les collectivités ont-ils figuré pour une part de plus en plus large dans le portefeuille de commandes des entrepreneurs. Dans ces conditions, si ces derniers ont pu maintenir, ou même augmenter leur chiffre d'affaires, c'est toujours au détriment de leur trésorerie. « Le rôle croissant
« de la clientèle des personnes publiques dans l'éco-
« nomie privée, écrivait dans un rapport présenté au
« Conseil National Economique en 1938 M. DEVILLEZ,
« révèle sous un aspect particulier une des difficultés
« les plus urgentes du crédit à court et à moyen
« terme : le manque des fonds de roulement des titu-
« laires de commandes publiques, qui a pu être éva-
« lué à une dizaine de milliards. L'équipement qu'il
« s'agit de réaliser a exigé et exigera de par sa nature
« même la passation de marchés dont l'exécution

« s'échelonne sur des périodes de temps toujours plus
« longues. Au cours de ces périodes, les événements
« économiques et sociaux, financiers et monétaires,
« en se succédant, modifient l'ordre et l'importance
« des travaux à effectuer, accélèrent ou retardent le
« rythme de leur exécution, accroissent ou abaissent
« le coût de la matière première, le prix de la main-
« d'œuvre, la durée de la journée de travail, et, d'une
« façon générale, tous les éléments du prix de re-
« vient. Au cours de ces périodes, trop longues rela-
« tivement à la marche rapide des événements, les
« exercices budgétaires se succèdent également. Leur
« clôture et les règles de spécialité de la comptabilité
« publique compliquent l'utilisation des crédits et
« retardent les ordonnancements, tandis que les tré-
« soreries de l'Etat et des autres collectivités, souvent
« asséchées par les déficits partiellement dus à la
« masse croissante de ces dépenses de rééquipement,
« peuvent difficilement faire face aux paiements.
« C'est cette instabilité des conditions d'exécution
« des marchés, cette incertitude sur les conditions de
« leur règlement qui enflent depuis quelques années
« les besoins d'argent à court et moyen terme des
« titulaires de marchés publics. C'est cette instabilité
« et cette incertitude qui éloignent les établissements
« de crédit d'un rôle de financement des commandes
« administratives qu'ils n'ont jamais assumé qu'avec
« une certaine appréhension et qu'ils redoutent plus
« encore lorsque la rareté de l'argent à moyen terme
« et les perspectives financières du moment les inci-

« tent à conserver d'importantes liquidités. Cette dé-
« faillance du crédit, s'il ne pouvait y être remédié,
« réagirait à son tour dangereusement sur l'économie
« du pays, comme sur sa puissance militaire. Si les
« fournisseurs des collectivités publiques se détour-
« naient peu à peu des marchés administratifs ou se
« trouvaient acculés à la faillite, l'exécution de tra-
« vaux indispensables à notre redressement et à
« notre sécurité nationale serait retardée. Ceux qui
« solliciteraient encore les commandes de l'Etat,
« grâce à l'importance de leur propre fonds de rou-
« lement, pourraient d'autant mieux augmenter le
« prix de leur service d'une importante prime de
« risque au détriment des budgets publics, qu'ils
« n'auraient plus pratiquement à redouter la concur-
« rence d'autres adjudicataires. »

La cherté des crédits consentis aux entrepreneurs par les banques, qui éloignait des adjudications les entreprises modestes, au bénéfice des sociétés importantes, capables dès lors d'imposer leurs exigences aux administrations, a été en France, par suite de son incidence sur les budgets des collectivités publiques, le motif de l'intervention de l'Etat. La solution du problème, d'abord recherchée à la fois dans une réduction des charges et un recours plus facile à l'obtention de ressources de trésorerie des entreprises soumissionnaires, a été poursuivie sous la forme de faculté de mobilisation des créances des adjudicataires par un organisme administratif.

L'étude des améliorations apportées aux règles administratives du financement des marchés et au régime privé de la garantie des crédits bancaires, celle de la Caisse Nationale des Marchés, permettront de porter sur les problèmes que pose actuellement le financement des marchés publics une appréciation générale.

PREMIERE PARTIE

**REDUCTION DES BESOINS DE TRESORERIE
ET FACILITES APORTEES
A L'OCTROI DES CREDITS BANCAIRES**

CHAPITRE PREMIER

REDUCTION DES BESOINS DE TRESORERIE DES ENTREPRENEURS PAR L'AMELIORATION DES REGLES ADMINISTRATIVES DU FINANCEMENT DES MARCHES

Les besoins de crédit particulièrement pressants des entrepreneurs et des fournisseurs des collectivités publiques dépendent, pour une grande part, des prescriptions administratives qui régissent l'exécution et le règlement des marchés.

Les trésoreries des adjudicataires subissent d'abord les décaissements correspondant à l'application d'un régime de garanties ; conformément aux dispositions du décret fondamental du 18 novembre 1882 sur les modalités de passation des marchés administratifs, les administrations doivent s'assurer que le service sera « bien fait » ; elles prennent des « garanties de bonne exécution » en imposant aux titulaires de leurs marchés la constitution de cautionnements et en effectuant des retenues sur les sommes dues.

Les trésoreries ne sont alimentées ensuite par les versements de l'administration que dans la mesure où le permet le régime des paiements et des acomptes : les dispositions de l'article 13 du décret du 31

mai 1862 sur la comptabilité publique prévoient que le marché ne sera réglé que si le paiement est justifié par un service fait. Les administrations publiques ont aggravé la rigueur de ce régime, ne versant d'acomptes sur les paiements définitifs que dans la mesure où existent des crédits disponibles et après de longs délais, apportant à la constatation et à l'évaluation du service fait des retards que ne légitiment pas les embarras d'ordre financier ; elles n'ont plus observé leurs propres règlements qui fixent entre soixante et quatre-vingts jours le laps de temps qui peut s'écouler entre l'ordonnancement et le paiement ; elles n'ont effectué les règlements définitifs que si elles y ont eu convenance, ne prenant souvent même plus soin d'examiner en temps utile si les crédits de paiement concordaient bien avec ceux d'engagement.

L'existence de pareils errements risquait de rendre illusoires les droits de l'entrepreneur et de retomber en fin de compte sur l'Administration, sous la forme d'une hausse compensatrice du prix des adjudications. Le Conseil national économique souhaitait que les administrations publiques introduisent dans leurs marchés des dispositions communes de nature à alléger les difficultés de leurs entrepreneurs et de leurs fournisseurs sans réduire pour autant leurs garanties.

Sous la pression des nécessités, des mesures, empiriques et isolées, puis étudiées et consacrées par des règlements généraux, ont allégé le cautionnement,

généralisé le paiement par acomptes, institué un système d'avances, cherché à éviter les retards dans les paiements.



Le cautionnement provisoire, que doivent fournir les entrepreneurs au moment de soumissionner, le cautionnement définitif, gage de la bonne exécution du marché, après son approbation, les retenues de garantie, prélevées sur les acomptes éventuellement versés, imposaient aux adjudicataires une charge disproportionnée aux sûretés que les administrations sont en droit de demander.

Généralement fixé au trentième du montant des marchés de travaux, au vingtième de celui des marchés de fournitures, le cautionnement définitif pouvait n'être pas imposé lorsqu'une clause du cahier des charges spéciales en dispensait l'entrepreneur. Mais cette exemption s'appliquait surtout aux marchés de gré à gré conclus avec des fournisseurs connus et importants. Sans doute n'était-il pas exigé des sociétés d'ouvriers français, des sociétés coopératives artisanales et des petits artisans titulaires de marchés de faible importance ; mais l'insuffisance du mouvement coopératif en France et l'importance croissante des marchés à exécuter diminuaient la portée de cette disposition sociale. Des mesures d'une utilité plus réelle s'imposaient.

La dispense a tendu à devenir la règle pour les marchés de l'aéronautique ; des circulaires ministérielles ont donné, pour certains autres marchés, faculté de fournir une caution personnelle et solidaire.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 a posé en principe, dans son article 9, que tous les titulaires de marchés passés par l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics, l'Algérie, les pays de protectorat et territoires sous mandat peuvent fournir, en garantie de la bonne exécution de leurs obligations et dans la limite qui leur est imposée par le cahier des charges, l'engagement d'un tiers agréé par le Ministre des Finances et se portant caution personnelle et solidaire. En exécution de l'article 10 du même décret-loi, un décret du 12 décembre 1936 a précisé les mesures d'application.

La caution s'engage avec le titulaire du marché à verser à la collectivité traitante les sommes qui viendraient à être dues, jusqu'à concurrence du montant du cautionnement imposé au titulaire du marché ; pour pouvoir être admise comme caution par l'autorité contractante (qui conserve toute liberté d'appréciation pour accepter ou rejeter la caution proposée par le titulaire du marché et agréée seulement en principe par le Ministre), la personne ou l'établissement agréé doit constituer préalablement, à la Caisse des dépôts et consignations, un cautionnement fixe et versé une fois pour toutes, de cent mille francs. En outre, à l'occasion de chaque marché pour

lequel elle accorde sa garantie, cette personne ou cet établissement doit constituer un cautionnement égal au dixième du montant du cautionnement primitif prévu au cahier des charges ou au marché. Lorsque des prélèvements doivent être effectués sur les cautionnements ainsi constitués, ils sont opérés d'abord sur les cautionnements propres aux marchés en cause, puis, en cas d'insuffisance, sur le cautionnement de cent mille francs.

Le décret du 12 décembre 1936 précisait que la caution pouvait être fournie également à la place des retenues de garantie ; en fait, le cumul du cautionnement définitif et des retenues de garantie se justifiait difficilement ; le décret-loi du 14 juin 1938 l'a supprimé, prescrivant la libération des cautionnements définitifs à concurrence du montant des retenues effectuées lors du paiement de chaque acompte.

Le remplacement par une caution personnelle du cautionnement provisoire n'était pas prévu par le décret de 1936. Cette omission s'expliquait, expose le rapport au Président de la République précédant le décret-loi du 14 juin 1938, par le souci manifesté par diverses administrations « d'écarter des adjudications publiques des entrepreneurs ou fournisseurs « qui n'offraient pas toutes les garanties de solvabilité désirables, en maintenant à l'égard des sous-missionnaires l'obligation de constituer effectivement un cautionnement en espèces ou en titres ».

Or il a paru que le fait d'obtenir l'engagement d'un tiers dûment agréé à se porter caution en matière de marchés administratifs constituait une indication sérieuse d'honorabilité et de solvabilité. Par ailleurs, certaines administrations ayant continué, après l'intervention du décret du 12 décembre 1936, à admettre des cautions personnelles et solidaires en remplacement de cautionnements provisoires, des difficultés se sont élevées au sujet des garanties qu'il convenait d'exiger des cautions. Aussi a-t-il paru nécessaire, afin de mettre un terme aux divergences d'interprétation, de reconnaître par un texte précis la faculté d'admettre des cautions personnelles pour le cautionnement provisoire. C'est ce qu'a fait un décret du 4 juin 1938. Il ne pouvait être question, en raison du caractère du cautionnement provisoire, de soumettre les cautions intervenant aux côtés des soumissionnaires à toutes les obligations résultant du régime général défini par le décret de 1936 ; certaines de ces obligations ont donc été écartées, notamment celle de constituer un cautionnement proportionnel, les engagements qui pourraient être pris dans les conditions prévues par le nouveau décret devant se trouver garantis par le cautionnement fixe de cent mille francs.

Les banques agréées par l'Administration qui ont joué le rôle de caution ont considéré qu'elles prenaient des risques importants, et ont demandé des rémunérations variant généralement de 1 à 3 %, mais

pouvant atteindre 5 et 6 % selon les garanties techniques et financières offertes par leurs clients. Ces taux élevés ont été à leur tour une cause de resserrement du fonds de roulement des entreprises. D'une efficacité plus réelle a été l'élargissement de la notion de « service fait », qui a permis la généralisation du régime des acomptes, et préparé l'institution des avances.

*
**

Au lieu que des paiements pour solde puissent seuls intervenir après la réception définitive ou à l'expiration du délai de garantie, il a été admis que les ouvrages et les fournitures partiellement exécutés pourraient donner lieu à des paiements partiels. Les décrets-lois des 2 mai et 14 juin 1938 « comportent « la reconnaissance généralisée du droit à acomptes ». Ils tendent à donner aux fournisseurs de l'Etat « l'assurance que le rythme des paiements qui leur seront faits sera désormais lié au rythme avec lequel ils s'acquitteront eux-mêmes des obligations de leur contrat ». Tout marché de l'Etat, des offices et établissements publics nationaux dont le délai d'exécution est supérieur à trois mois peut comporter une clause de règlement par acomptes ; sauf dérogation expresse motivée par la nature ou la brièveté du marché, ces acomptes sont payables au moins tous les trois mois, soit en totalité, soit proportionnellement à l'état d'avancement du travail prévu, à condition

qu'il soit exécuté au moins pour ses quatre cinquièmes.

La trésorerie des titulaires de marchés a donc été alimentée dès qu'une partie des travaux ou des fournitures a été exécutée. Mais une longue période peut s'écouler avant que l'entrepreneur voie sa trésorerie alimentée par ces versements. Aussi la règle du service fait a-t-elle dû être assouplie davantage.

Elle a été interprétée comme si tout paiement devait correspondre non seulement à l'exécution d'une partie de l'ouvrage ou de la fourniture, mais même à une prestation fournie en vue de l'exécution du marché. Les opérations préparatoires telles que l'approvisionnement en produits destinés à s'incorporer dans l'ouvrage ou la fourniture commandés, les installations d'outillages, ont donné lieu au versement d'acomptes, inconditionnels lorsque les matériaux sont suffisamment individualisés pour pouvoir faire l'objet d'un transfert de propriété à l'administration, subordonnés à la constitution d'un cautionnement dans le cas contraire.

Avant même cette période d'approvisionnement, l'exécution de grands marchés publics exige des installations et des aménagements de chantiers, une préparation et une spécialisation d'outillage. La réalisation de grands travaux, la construction de bâtiments, de fortifications, de routes et de ports exigent la mise à pied d'œuvre d'un matériel considérable de transformation ou de transport, la création d'importantes installations de base. Les besoins en fonds de

roulement sont, pendant cette période préparatoire, particulièrement pressants. La règle du service fait, si assouplie qu'elle puisse être par les notions de service fait partiellement et de prestation fournie en vue du service fait, aurait dû mettre obstacle à tout octroi d'acomptes exceptionnels sur des matériaux qui, par la suite, ne seront pas incorporés dans les travaux ou les fournitures commandés. A l'occasion de marchés de fortifications, le département de la Défense nationale avait accordé des avances ; un décret du 24 septembre 1938 organise un système d'avances aux titulaires de marchés de l'Aéronautique dont l'exécution nécessite l'acquisition d'un outillage spécial « présentant le caractère de service indispensable à l'exécution du marché ». Il fallut attendre jusqu'en 1939 pour que, sous l'action des circonstances, les pouvoirs publics établissent une réglementation générale de l'attribution d'avances pour l'exécution des marchés publics.

*
**

« En raison des moyens techniques, générale-
« ment très onéreux, qui doivent être préalablement
« mis en œuvre pour l'exécution de certains travaux
« ou fournitures, est-il dit dans le rapport précédant
« le décret du 19 mars 1939 sur les avances, les titu-
« laires de marchés sont souvent contraints d'exposer
« des frais considérables avant de pouvoir justifier
« d'un service fait, même partiel. Aussi les pratiques

« administratives, dont certaines ont été consacrées
« par des textes réglementaires de portée restreinte,
« tendaient-elles à accorder aux fournisseurs et
« entrepreneurs des règlements provisionnels, impro-
« prement appelés « acomptes » ou « acomptes
« exceptionnels », qui constituaient en réalité de sim-
« ples avances. Ces versements étaient sans doute
« fondés sur une prestation faite en vue de la réali-
« sation du marché, mais non pas sur un « service
« fait » comportant réalisation partielle de l'objet
« même du marché, bien que le décret du 31 mai
« 1862 ait subordonné à cette condition l'attribution
« d'acomptes. Il n'était d'ailleurs pas contesté que la
« limitation prévue par ce décret s'adaptait mal aux
« modalités d'exécution de diverses catégories de tra-
« vaux et de fournitures. Il devenait donc nécessaire
« d'élaborer une réglementation propre aux « avan-
« ces », qui étendrait, en tout ou en partie, au système
« des règlements provisionnels les aménagements
« apportés au système des acomptes. »

C'est ce qu'a fait le décret du 19 mars 1939, modifié et complété par les décrets des 1^{er}, 9 et 21 septembre 1939, du 31 janvier 1940, en posant des principes généraux et fixant les conditions d'attribution des avances.

L'article 1^{er} du décret constitue la disposition capitale, qui domine celles qui font l'objet des autres articles ; il précise la notion de « service fait », et les

domaines d'application respectifs des acomptes et des avances.

L'expression « service fait », qui avait donné lieu à des interprétations diverses, est entendue comme caractérisant, au point de vue du paiement, la prestation d'un débiteur contractuel de l'Etat chaque fois que cette prestation est susceptible de transférer un droit de propriété à l'Etat. Il est donc nécessaire que les qualités physiques et juridiques de la prestation soient telles que le transfert de propriété soit possible.

La définition du service fait a permis de déterminer nettement les cas dans lesquels il y a paiement d' « acomptes » et ceux dans lesquels il y a paiement d' « avances ».

Les acomptes sont dus, dans les conditions du décret-loi du 2 mai 1938, chaque fois que les prestations ou fournitures effectuées ont le caractère de service fait.

Les avances sont en revanche accordées lorsque les prestations effectuées ne peuvent être considérées comme « service fait ». Il en est ainsi lorsque les prestations ou fournitures ne sont pas susceptibles de se prêter à un transfert de propriété en faveur de l'Etat, soit par suite de leur nature physique même, soit en raison des qualités juridiques qui s'y trouvent attachées, soit par le rôle intermédiaire qu'elles jouent dans l'exécution proprement dite du contrat.

C'est pourquoi l'octroi d'avances aux titulaires de marchés est subordonné à la réalisation de certaines

conditions, différentes selon qu'elles concernent les marchés en général, ou les marchés intéressant directement la défense nationale et la mobilisation.

D'une façon générale, les avances peuvent être accordées lorsque le titulaire du marché a, pour exécuter son contrat, soit approvisionné des matières premières ou des objets fabriqués, soit travaillé les principaux éléments de pièces entrant dans la composition des travaux ou fournitures, ou des produits intermédiaires, mais que ces matériaux sont d'une nature telle qu'il est impossible d'en transférer le droit de propriété à l'Etat ; par exemple parce qu'ils ne sont pas susceptibles d'être individualisés, d'être séparés distinctement d'autres matériaux dont la propriété doit rester au titulaire du marché. Des avances ne peuvent toutefois être consenties sur la valeur des produits approvisionnés que si le fournisseur a acquis ceux-ci en toute propriété (1).

Par ailleurs, « le cahier des charges doit contenir
« des clauses déterminant expressément les condi-
« tions dans lesquelles, en cas de défaillance du titu-
« laire du marché, l'Etat pourra acquérir les matières
« premières, matériaux, produits intermédiaires ou
« objets fabriqués, s'il les juge nécessaires à l'achè-
« vement des travaux ou des livraisons de fournitu-
« res ».

(1) Il suffit, à cet égard, que le titulaire du marché établisse que la propriété des matériaux lui a été transférée, sans qu'il ait à justifier du paiement intégral à son propre fournisseur du montant de la vente consentie par ce dernier,

Les conditions visées comprennent en particulier les modalités suivant lesquelles sera fixé, le cas échéant, le prix d'acquisition. Il appartient aux administrations de déterminer les stipulations à prévoir à cet égard, les modalités de fixation du prix devant varier d'après la nature de la chose dont l'acquisition est envisagée. S'il ne paraît pas y avoir de difficulté particulière à stipuler que l'Etat se réserve le droit d'acquérir, soit au prix payé par le titulaire du marché, soit au prix fixé par le marché, des éléments de série sur la valeur desquels des avances auront été consenties, il peut être au contraire impossible ou inopportun, — lorsqu'il s'agit de certains objets fabriqués ou produits intermédiaires, — de fixer des modalités impliquant un automatisme absolu pour le calcul du prix d'acquisition. Dans ce cas, il est cependant indispensable d'indiquer la procédure qui sera suivie, le cas échéant, pour la détermination du prix d'acquisition : en règle générale, il y a lieu de prévoir la fixation à dires d'experts. A tout le moins, le cahier des charges doit stipuler que l'Etat se réserve d'acquérir les matières, matériaux, produits intermédiaires ou objets fabriqués sur la valeur desquels il aura consenti des avances. Cette stipulation a pour effet, en conférant à l'Etat un droit d'option, de retirer au bénéficiaire des avances le droit de vendre les matériaux sans l'assentiment de l'administration.

Cette garantie est essentielle : dès l'instant que l'exécution du marché est suspendue, les administrations intéressées doivent, le cas échéant, notifier dans

le plus bref délai possible au fournisseur leur intention d'acquérir les matériaux et en prendre aussitôt possession.

Les approvisionnements effectués par les sous-traitants peuvent donner lieu à des avances au titulaire du marché comme s'ils étaient effectués par lui, à condition que les produits envisagés soient par la suite intégrés dans l'objet du marché, que le fournisseur principal ait délégué aux sous-traitants, à concurrence du prix qu'il a accepté, tout ou partie de sa créance sur l'Etat, et que les fournisseurs secondaires soient agréés par l'administration. Les sous-traitants assument envers l'Etat les mêmes obligations que le titulaire du marché, qui demeure responsable des prestations comme si elles étaient effectuées par lui.

L'attribution des avances est subordonnée à l'exécution préalable de prestations et à la constitution d'une caution personnelle et solidaire ; les avances ne doivent pas excéder les quatre cinquièmes de la valeur des matières approvisionnées ou des produits intermédiaires, et elles sont obligatoirement remboursées par déduction sur les premiers mandats ou ordonnances à émettre pour paiement d'acomptes, même lorsque de ce fait le fournisseur se trouve ne plus rien recevoir.

Des dérogations sont apportées à ces règles, en ce qui concerne les marchés de défense nationale.

Un régime spécial d'avances est institué pour ceux

des marchés de fournitures des ministères de la Défense nationale, de l'Air, de la Marine, de l'Armement, qui stipulent l'obligation pour le titulaire du marché de constituer ou d'acquérir pour le compte de l'Etat des outillages spéciaux nécessaires à l'exécution de la fourniture ; les avances, accordées avant toute prestation, peuvent atteindre une valeur égale à celle de la fourniture à produire pendant une durée de trois mois si l'outillage est constitué par le fournisseur, et la moitié du prix payé par lui dans le cas d'acquisition pour le compte de l'Etat.

A la mobilisation, le démarrage des marchés de travaux et de fournitures « passés pour les besoins de la Nation » a été facilité par d'autres avances : celle de la première quinzaine de salaires à payer, renouvelable pour la deuxième quinzaine seulement, et complétée par la faculté d'avances ultérieures limitées aux cinq sixièmes des salaires payés, mais renouvelables un nombre de fois indéfini ; une seconde limitée au tiers de la valeur de la fourniture mensuelle, ou au dixième du prix du marché si la production mensuelle n'est pas déterminée, non renouvelable.

Les titulaires de tous les marchés de défense nationale peuvent être dispensés de l'obligation de constituer une caution, à condition de verser à l'Etat une prime de garantie calculée au taux annuel de 4 % des sommes dont le remboursement aurait été garanti par la caution.

Les avances qui leur sont consenties peuvent atteindre les neuf dixièmes de la valeur des appro-

visionnements, et leur remboursement, s'il doit être intégralement effectué au plus tard lors du paiement du dernier acompte attribué pour la production des huit premiers mois du marché, peut être échelonné par retenues proportionnelles au montant des acomptes successifs.

« Ainsi, s'exprimait l'auteur du rapport pré-
« sentant au Président de la République le décret du
« 19 mars 1939, est posé le principe que le versement
« d'avances constitue un procédé normal de règle-
« ment des marchés. »

Mais il eût été vain d'assouplir les règles du paiement sur service fait, d'établir un système d'avances, sans veiller en même temps à l'application pratique de ces prescriptions. Or, des retards trop fréquents se produisaient dans le règlement des droits des titulaires de marchés.



La réception, totale ou partielle, des travaux ou des fournitures effectués, intervenant dans la plupart des cas avec de longs retards, risquait de rendre illusoires les droits à paiements de l'entrepreneur. Même une fois les réceptions intervenues et les droits à paiements reconnus, les versements de l'Administration subissaient des délais, provoqués notamment par la nécessité de modifier le prix convenu en raison des événements économiques ou sociaux qui avaient altéré et même bouleversé l'économie du contrat pri-

mitif. Les droits des titulaires reposaient alors sur la théorie de l'imprévision, dont l'application suscite de multiples contestations et fait intervenir les notions imprécises de « période extra-contractuelle » et de « prix-limite imprévisible ».

La réticence des prêteurs devant l'incertitude du remboursement s'était encore accrue avec le développement du procédé de la « lettre de commande », dans lequel le prix n'était définitivement fixé qu'au cours de l'exécution du marché.

Enfin, la spécialité par exercice des crédits budgétaires retardait encore le paiement des dépenses publiques par suite de l'accomplissement des formalités nécessaires pour l'ouverture de crédits additionnels, et de la procédure même de l'ordonnancement ou du mandatement.

Les décrets-lois de mai et juin 1938 « s'inspirent de l'idée que tout service fait, partiel ou total, doit être suivi dans des délais raisonnables du paiement de son prix » ; les décrets de mars et septembre 1939 étendent la règle aux versements d'avances.

Les livraisons ou les prestations de services donnant droit à acomptes ou à avances sont constatées par un procès-verbal dont le titulaire du marché peut requérir l'établissement au moins tous les trois mois. Le retard apporté par l'Administration à cet établissement est sanctionné par le paiement d'intérêts moratoires, auxquels est également soumis tout délai

injustifié au paiement des acomptes ou des avances, comme au règlement final.

L'atténuation des retards dus aux révisions de prix a été recherchée dans l'insertion généralisée de clauses et de formules d'adaptation aux variations des prix, qui prévoient les conditions d'ouverture du droit à révision, les modalités de l'accord qui ratifiera son application dans un délai donné, et assurent, toutes les fois que l'objet et la nature des contrats le permettent, le calcul automatique et périodique du nouveau prix selon la courbe des divers éléments du prix de revient. A défaut de ces clauses, ou en cas de désaccord sur leur application, la révision du contrat est au préalable soumise à des commissions ministérielles dont l'entremise doit faciliter un règlement transactionnel, plus rapide qu'une procédure contentieuse.

Dans le cas où le prix définitif ou les conditions d'octroi d'acomptes et d'avances ne résultent pas directement des stipulations du marché, la régularisation doit intervenir au plus tard dans les trois mois du procès-verbal constatant le premier service fait ou la première prestation effectuée ; si l'entente n'est pas réalisée dans ce délai, l'entrepreneur peut demander l'avis d'un expert désigné, à défaut de commun accord, par l'autorité judiciaire, sur les conclusions duquel le Ministre doit statuer. Si la décision n'est pas intervenue dans les deux mois à compter de la demande d'expertise, le titulaire du marché bénéficie, lorsque le retard ne lui est pas imputable, d'intérêts

moratoires portant sur le supplément de prix ultérieurement fixé. Ainsi se trouve validée et régularisée la procédure de la lettre de commande.

Enfin un décret-loi du 21 avril 1939 a décidé que les dépenses de matériel et de travaux seront imputées sur l'exercice au cours duquel le service aura été régulièrement constaté ; c'est la constatation même du service qui détermine l'exercice d'imputation, et non la demande par le créancier de la liquidation de sa créance. Les dépenses non encore ordonnancées au 10 février de l'année suivante seront imputées sur le budget en cours à la date de leur ordonnancement, celles supérieures à six mille francs à des chapitres spéciaux d'exercices clos ou périmé. Les dépenses sur crédits de programmes seront imputées au budget en cours à la date de leur ordonnancement ; les crédits disponibles en fin d'exercice seront reportés à l'exercice suivant par une loi spéciale.



Bien qu'un décret du 12 novembre 1938 ait prévu l'extension aux marchés des collectivités locales de la réglementation en vigueur pour les marchés de l'Etat et des établissements publics nationaux, les dispositions prises ne sont toujours pas applicables aux marchés des départements et des communes.

En ce qui concerne les titulaires de marchés de l'Etat, le règlement plus rapide des sommes dues par

les administrations a sans conteste diminué leurs charges de trésorerie. Il n'a pas supprimé leurs besoins.

Sans doute, l'institution des avances a-t-elle été une mesure importante et efficace ; elle semble toutefois n'avoir pas été appliquée avec le libéralisme qui pouvait être attendu ; une instruction ministérielle du 8 février 1940 attirait l'attention des administrations sur la générosité excessive avec laquelle auraient été consenties des avances aux titulaires de marchés de fournitures de la défense nationale obligés de constituer des outillages spéciaux, et posait pour ces avances la nécessité d'une caution.

Pour les avances qui ne concernaient pas les besoins de la défense nationale, la règle restait : la condition d'un commencement d'exécution des prestations, le remboursement sur les acomptes même jusqu'à extinction de ceux-ci, surtout la constitution préalable d'une caution personnelle et solidaire.

Le financement par l'Etat restait subordonné à l'aide des établissements de crédit privés. Et, si la fixation de délais-limites pour les formalités administratives préalables au paiement et pour le paiement, l'institution de sanctions en cas de non-observation de ces délais, introduisent un élément de ponctualité propre à faciliter une opération de crédit, il ne s'agit cependant que de mesures générales de sécurité. Le crédit requiert des garanties plus précises, plus réelles.

Les titulaires de marchés et les banquiers avaient fait appel aux ressources des garanties conventionnelles de droit commun, aux défaillances desquelles a remédié le législateur, par les décrets-lois pris de 1935 à 1938.

CHAPITRE II

FACILITES APPORTEES A L'OCTROI DE CREDITS BANCAIRES PAR LA MISE AU POINT DU REGIME DES NANTISSEMENTS DE MARCHES

L'application empirique du procédé de droit commun utilisé pour fournir une garantie aux avances consenties aux titulaires de marchés a été soumise par la loi à des conditions précises, auxquelles sont attachées des conséquences importantes.

*
**

La transmission d'un droit de créance se fait, dans la vie commerciale quotidienne, sous des formes simples et efficaces : traite, délégation, cession, subrogation.

Mais les règles et les usages de la comptabilité publique ne permettent pas l'acceptation d'une traite, ni même le paiement d'une traite dont les services intéressés auraient reconnu devoir le montant ; seuls, les ordonnateurs ont qualité pour délivrer des mandats de paiement qui seront réglés par les comptables dans des formes déterminées.

La délégation suppose que l'Etat intervienne pour s'obliger envers un nouveau créancier, acte incompa-

tible avec les principes d'irresponsabilité administrative.

La cession de créance a été écartée pour des motifs d'ordre fiscal : le droit de 1,50 % auquel elle est soumise représente, pour l'escompte d'une créance à trois mois fait sous cette forme, un intérêt de 6 % l'an.

La subrogation ne peut porter que sur les créances nées et actuelles au moment du paiement subrogatif.

Il est au contraire possible de céder en nantissement commercial, non seulement une créance actuelle venue à maturité et déjà définie dans son montant, mais la créance existant dans son principe seulement qui résulte d'un contrat de travail ou de fourniture ; cette opération présente également l'avantage d'être soumise au seul droit d'enregistrement fixe, actuellement de trente-cinq francs.

Le seul procédé employé dans la pratique a été le nantissement de créance, improprement appelé « délégation de marché », c'est-à-dire l'affectation en gage de la créance résultant pour le titulaire du marché, du contrat de travail ou de fourniture passé avec une administration. Etabli par acte enregistré, le nantissement était signifié aux payeurs sur la caisse desquels les ordonnances ou mandats étaient délivrés, et validé par la remise entre les mains du nanti ou d'un tiers du titre de créance, constitué par le marché.

En plus du fait que le droit de créance du titulaire du marché peut être diminué ou éteint par

la mauvaise exécution ou le défaut d'exécution du marché, la valeur de la garantie s'est heurtée à des obstacles d'ordre administratif et d'ordre juridique.

Les règlements administratifs, ignorant l'existence du créancier nanti, ne prévoyaient pas pour lui la possibilité d'intervenir auprès des ordonnateurs ou des comptables pendant l'exécution du marché, pour connaître l'état d'avancement des travaux ou des fournitures, les critiques auxquelles leur exécution avait pu donner lieu, les pénalités encourues, les avances ou les acomptes versés, les sommes encore dues, etc... Il devait s'en tenir aux déclarations, forcément intéressées, de son débiteur ; ces déclarations pouvaient être tendancieuses, et même inexactes.

Pour éviter l'application de la règle de droit commun selon laquelle le créancier ne peut se faire attribuer le gage en propriété que par décision de justice, les actes de nantissements de marchés contenaient généralement une clause dite d' « indication de paiement », par laquelle l'entrepreneur habilitait son bailleur de fonds à l'effet d'encaisser pour lui la créance sur l'Administration, à charge d'en porter le montant au crédit de son compte-courant. Mais le procédé avait l'inconvénient d'obliger le banquier, ainsi constitué mandataire de son débiteur, à rendre compte des sommes qu'il avait reçues.

Le créancier nanti était aussi exposé, en raison des particularités relatives aux formalités de signification de son nantissement, au risque de voir celui-ci

rester inopérant à l'égard de l'Administration, par exemple lorsque l'entrepreneur obtenait à son insu que les paiements à lui faire fussent effectués par un autre comptable que celui désigné au marché et à qui le nantissement avait été signifié.

D'autre part, si un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 4 avril 1935 avait reconnu la validité des nantissements de marchés, cette solution s'était heurtée à une tendance contraire des juridictions consulaires. Elle était donc susceptible d'être contestée à nouveau, ce qui risquait de provoquer des procès et une incertitude sur l'issue des opérations engagées, et contribuait à expliquer dans une certaine mesure le peu d'empressement des établissements de crédit à investir sous cette forme leurs disponibilités.

Même supposée admise la validité du privilège de gagiste conféré au bailleur de fonds, ce privilège risquait encore d'être primé ; non seulement par les privilèges généraux du Trésor pour le recouvrement des impôts, mais par certains privilèges spéciaux, notamment celui des ouvriers et fournisseurs des entrepreneurs ayant exécuté des travaux publics (privilège du décret du 26 Pluviôse an II), et celui des sous-traitants des fournisseurs de l'administration de la Guerre (privilège du décret du 12 décembre 1806, dit de Posen), privilèges particulièrement dangereux en raison de leur caractère occulte et généralisé à tous les créanciers, même à ceux dont la créance était postérieure à celle du titulaire du marché. Le dernier

privilège était d'autant plus dangereux que non seulement sa portée était plus étendue que celle du décret de Pluviôse an II, — puisqu'il frappe, en plus des sommes dues par l'Etat en raison des fournitures faites, le cautionnement versé par le fournisseur et tous les accessoires entrant en ligne de compte pour la liquidation générale du marché, — mais que la jurisprudence, l'étendant d'ailleurs aux marchés de fournitures des départements de la Marine et de l'Air, le faisait porter sur les sommes dues au fournisseur à raison de marchés autres que celui auquel avait participé le sous-traitant.

Enfin, la mobilisation de la créance du bailleur de fonds contre l'entrepreneur ou fournisseur était entravée par certaines difficultés qui détournaient en fait les banquiers du financement des marchés : la facilité que présente la transmission des créances selon le droit cambiaire ne s'étendait pas à la transmission au nouveau créancier de la sûreté garantissant la créance cédée, en l'espèce le bénéfice du nantissement conféré sur le marché financé, ni à la substitution à l'égard du comptable assignataire du nouveau créancier au profit de qui la signification avait été faite. « Sans doute, « écrivait M. FARGEAUD (1), la cession pouvait-elle lui « être signifiée, comme l'avait été le nantissement lui- « même ; mais elle n'était pas constatée par un acte « enregistré, et cette cession résultait, dans ce cas,

(1) « Le financement des marchés de l'Etat et des collectivités publiques » (*Journal des Notaires*, 1937).

« selon les règles du droit commercial, du seul endos-
« sement d'une lettre de change acceptée. On pouvait,
« dès lors, se demander si cet endossement compor-
« tait de plein droit transmission du privilège, si le
« comptable était tenu d'accepter la signification et
« d'en tenir compte, et si la taxe perçue à l'occasion
« de cette signification ne serait pas le droit propor-
« tionnel d'enregistrement des cessions de créances,
« dont le montant élevé aurait suffi à détruire l'éco-
« nomie financière de l'opération en raison des frais
« dont il l'aurait grevée ».

*
**

C'est pour remédier à ces diverses difficultés qu'est intervenu le décret-loi du 30 octobre 1935 relatif au financement des marchés de l'Etat et des collectivités publiques.

« Ces divers inconvénients étaient de nature à
« accroître le prix des travaux et fournitures, à rendre
« nécessaire le versement d'acomptes plus impor-
« tants, éventuellement à compromettre l'exécution
« des marchés. Ils retombaient donc, en définitive,
« sur les collectivités traitantes », constate le rapport
précédant le décret.

Les nouvelles dispositions, n'ayant pas eu toute l'efficacité attendue, ont été améliorées par le décret-loi du 25 août 1937, et simplifiées par les décrets-lois des 2 mai et 14 juin 1938 et le décret du 4 juin 1938.

L'application du nouveau régime est subordonnée à l'accomplissement de conditions concernant tant le marché que le nantissement.

Il faut qu'il s'agisse d'un marché administratif, qu'il contienne certaines indications, et qu'il en soit établi, pour constituer titre, un exemplaire spécial répondant à certaines prescriptions.

Les marchés auxquels s'applique la législation sont tous les marchés de travaux publics et de fournitures de l'Etat, des départements, des communes, des établissements publics, de l'Algérie, des colonies, des pays de protectorat, des territoires sous mandat et même des entreprises concessionnaires ou subventionnées assurant un service public (S. N. C. F., Compagnies de tramways, etc...).

D'après la rédaction originale du décret du 30 octobre 1935, le bénéfice du nouveau régime était réservé strictement aux titulaires des marchés publics dans lesquels une clause spéciale d'admission au statut avait été insérée par l'autorité contractante ; cette dernière accordait ou refusait, selon son gré, l'introduction de cette clause dans le marché : l'admission au bénéfice du nouveau régime constituait une faveur ne dépendant que de la volonté de l'Administration. Avec la rédaction du décret du 25 août 1937, ce caractère de faveur disparut, le bénéfice du nouveau régime devenant pour l'entrepreneur un droit qui ne pouvait lui être refusé ; l'insertion de la clause spéciale fut même rendue obligatoire dans tous les

marchés dont le prix de base atteignait ou excédait cinq cent mille francs ; pour les marchés de moindre importance, l'insertion de la clause, — c'est-à-dire l'admission au bénéfice du nouveau régime, — n'était obligatoire que si le titulaire du marché en faisait la demande expresse.

Depuis le décret du 2 mai 1938, tous les marchés administratifs, quelle que soit leur importance, et sans que leurs titulaires aient à le demander, sont désormais soumis de plein droit au nouveau régime légal du nantissement ; il n'y a plus lieu, dès lors, d'y introduire en aucun cas la clause spéciale précédemment exigée. L'article 16 du décret du 2 mai 1938 a précisé que :

« tout nantissement signifié après l'expiration
« d'un délai d'un mois à compter de la publication
« du présent décret est soumis de plein droit au
« régime fixé par le titre I du décret du 30 octobre
« 1935, modifié tant par le décret du 25 août 1937 que
« par les dispositions du présent décret, même s'il
« porte sur des marchés passés avant la dite publi-
« cation et ne comportant pas la clause spéciale pré-
« cédemment exigée. »

« A défaut de cette précision, remarque M. FAR-
« GEAUD (2), certaines difficultés eussent pu résulter
« de la coexistence de plusieurs régimes de nantisse-
« ment légèrement différents les uns des autres, selon
« les dates de passation des marchés auxquels ils

(2) Article cité du *Journal des Notaires*.

« auraient été applicables : le bénéfice d'un régime
« uniforme est ainsi accordé à tous les nantissements
« qui ont été ou qui seront signifiés, quelle que soit la
« date des marchés faisant l'objet de ces nantisse-
« ments. »

C'est là une simplification considérable apportée au régime antérieurement en vigueur, et qui a eu une répercussion directe sur le mode de rédaction des marchés publics : tous les marchés doivent désormais indiquer leurs modalités de règlement et désigner le comptable chargé des paiements (3), alors que ces indication et désignation n'étaient obligatoires, précédemment, que pour les marchés dans lesquels était insérée la clause formelle.

S'il est procédé ultérieurement à une modification dans la désignation du comptable ou dans les modalités de règlement, l'autorité traitante annote par une mention constatant cette modification l'exemplaire du marché remis à l'entrepreneur qui constitue désormais le titre de la créance.

L'autorité administrative qui passe un marché délivre en effet au titulaire un « exemplaire spécial » du marché, ou, si cette délivrance est empêchée par le caractère secret du marché, un « extrait officiel » ; l'exemplaire spécial ou l'extrait officiel porte la mention qu'il formera titre en cas de nantissement ; il

(3) Ce comptable, dans le cas d'une entreprise concessionnaire ou subventionnée, est remplacé par la caisse de l'entreprise elle-même ou par une banque où le paiement est domicilié.

est établi en exemplaire unique, sauf lorsqu'il existe plusieurs comptables assignataires, auquel cas il est fourni autant d'exemplaires que de comptables.

En plus des conditions de fond qui résultent des principes généraux du droit civil, les conditions de forme de validité d'un nantissement sont en droit commun : la rédaction d'un acte de nantissement, la signification au débiteur de la créance nantie, et la remise au bénéficiaire du nantissement ou à un tiers convenu du titre constatant cette créance.

Une instruction ministérielle du 8 mai 1937 impose aux comptables le soin d'examiner si le nantissement satisfait aux conditions de validité exigées par le Code civil ; elle stipule en outre que le nantissement doit viser expressément le ou les marchés qui en sont l'objet, ainsi que, le cas échéant, les avenants ou actes additionnels qui complètent le marché primitif ; et elle précise que le nantissement ne peut porter d'une façon générale sur toutes les sommes dues à un fournisseur, par une administration quelconque, du fait de travaux ou de fournitures effectués ou à effectuer.

Le décret-loi de 1935 dispose que le nantissement doit être signifié au comptable conformément à l'article 2075 du Code civil et aux articles 13 de la loi du 9 juillet 1836 et 1^{er} de celle du 12 avril 1922 ; aucune modification dans la désignation du comptable ni dans les modalités de règlement ne peut plus intervenir après cette signification.

L'obligation de dépossession du gage est réalisée par la remise de l'exemplaire ou de l'extrait formant titre au comptable désigné au marché (4) ; ce comptable est considéré comme le tiers détenteur dans le sens de l'article 2076 du Code civil. Aucun délai n'est exigé pour cette remise ; mais le bénéficiaire du nantissement ne pourra exiger le paiement que lorsqu'elle aura eu lieu.

La réalisation de ces conditions permet au nantissement de produire des effets qui, par les améliorations apportées à la situation du créancier nanti, sont de nature à diminuer les hésitations et les réserves que montrent les banquiers à financer les marchés publics.



Des améliorations d'ordre administratif et d'ordre juridique augmentent la garantie du créancier nanti.

Le bailleur de fonds est désormais autorisé à se rendre compte de la consistance de son gage. Il peut à tout moment obtenir du comptable assignataire un « état des charges », qui lui fait connaître la liste des significations relatives au marché reçues par le comptable : il est de la sorte tenu au courant des

(4) L'alternative offerte aux parties par l'article 2076 du Code civil, de confier la garde du titre constatant la créance, soit au créancier nanti, soit à un tiers convenu, est donc supprimée.

oppositions signifiées au comptable ; il est admis aussi à demander à un fonctionnaire désigné dans le marché, soit un état sommaire des travaux ou fournitures effectués, appuyé d'une évaluation qui n'engage d'ailleurs pas l'Administration, soit le décompte des droits constatés au profit du titulaire du marché, et un état des acomptes déjà mis en paiement.

Non seulement le banquier est à même d'apprécier en cours d'exécution du marché le degré d'avancement des travaux ou la correction des livraisons de fournitures, mais il encaisse seul, de plein droit, soit par versement en espèces, soit par virement au compte courant du client chez lui ou à son propre compte courant postal (5), le montant de la créance ou de la part de créance affectée en garantie ; cet encaissement est effectué nonobstant les oppositions, transferts et nantissements dont les significations n'auront pas été faites au plus tard le dernier jour ouvrable précédant le jour de la signification du nantissement.

Les mesures élargissant les droits de contrôle du créancier nanti sont complétées par d'autres, diminuant ses risques : aucune modification dans la désignation du comptable ni dans les modalités de règlement ne peut intervenir après signification du nantissement. Ainsi se trouve déjouée la fraude qui consisterait, de la part d'un entrepreneur indélicat, à obtenir de l'administration contractante un changement de comptable assignataire à l'insu du créancier

(5) Le règlement par virement est obligatoire au delà de trois mille francs.

nanti, alors que celui-ci, ayant signifié son nantissement au comptable originairement désigné, se croirait garanti et certain d'encaisser les mandats à provenir de l'exécution du marché affecté à son profit.

La signification a donc pour conséquences, à la fois de faire défense au comptable de payer à un autre créancier que celui désigné au nantissement, et d'empêcher toute modification dans les modalités de règlement ; elle joue également un rôle important dans les rapports du créancier nanti avec les créanciers privilégiés de l'entrepreneur.

Le décret-loi du 30 octobre 1935, après avoir posé nettement le principe de la validité du nantissement sur marché, a précisé les privilèges susceptibles de primer les droits du créancier nanti :

le privilège des frais de justice ;

le privilège relatif au paiement des salaires en cas de faillite ou de liquidation de l'employeur institué par le décret du 8 août 1935 ;

le privilège résultant au profit des ouvriers et fournisseurs des entrepreneurs de travaux publics du décret du 26 pluviôse an II, de la loi du 25 juillet 1891 et de l'article 46 du livre I^{er} du Code du Travail ;

les privilèges conférés au Trésor par les lois en vigueur ;

le privilège conféré aux propriétaires des terrains occupés pour cause de travaux publics par la loi du 29 décembre 1892 ;

le privilège conféré aux sous-traitants, préposés et agents des fournisseurs de l'administration de la Guerre par le décret du 12 décembre 1806.

Cette énumération, si elle a le mérite d'être limitative, consacrait simplement les principes du droit commun. Des modifications utiles ont été par contre apportées au droit commun en vue de faire disparaître le caractère occulte de ceux de ces privilèges généralement désignés sous l'appellation de « privilèges de sous-traitants » et de préciser leur étendue.

Le décret-loi du 30 octobre 1935 a tout d'abord décidé que seuls pourraient se prévaloir des privilèges institués par le décret du 26 pluviôse an II, la loi du 25 juillet 1891, l'article 46 du livre I^{er} du Code du Travail et le décret du 12 décembre 1806, « les fournisseurs et sous-traitants qui justifieront d'un agrément exprès donné par l'autorité compétente aux travaux et fournitures dont le privilège garantit le paiement ».

Il ne suffit donc pas, comme en droit commun d'après la jurisprudence dominante, que les services du fournisseur ou du sous-traitant aient été connus de l'Administration. Un agrément est nécessaire, qui est porté sur un registre tenu par l'autorité chargée de l'agrément, et communiqué par elle à tous les intéressés.

Cette disposition, tout en supprimant le caractère occulte des privilèges, n'avait posé à l'agrément aucune limitation dans le temps : il pouvait avoir

lieu jusqu'à l'exécution totale du marché. Le créancier nanti continuait à voir ses droits menacés ; sans doute, au moment de consentir des avances et de se faire affecter le marché en nantissement, pouvait-il s'assurer, en consultant le registre des agréments, qu'il n'existait à cette époque aucun sous-traitant agréé, susceptible d'invoquer son privilège contre lui, mais rien n'empêchait un tel sous-traitant de se révéler plus tard.

Sous réserve de remplir alors les formalités de publicité prescrites par le décret, ce sous-traitant pouvait opposer son privilège au créancier nanti, même antérieur en date à la naissance de sa propre créance (6).

Le décret du 25 août 1937 a spécifié que les privilèges des sous-traitants ne seraient opposables aux créanciers nantis que lorsque l'agrément de ces sous-traitants aurait été porté au registre spécial antérieurement à la date de la signification de l'acte de nantissement faite au comptable.

Cette prescription a été complétée par une précision correspondante sur la portée du privilège.

Le décret loi du 14 juin 1938 dispose que « le
« privilège ne porte que sur les fournitures et pres-
« tations effectuées postérieurement à la date à la-
« quelle la demande d'agrément est parvenue à l'au-
« torité compétente. En cas de retrait de l'agrément,
« le privilège ne porte plus sur les fournitures et

(6) Le rang des privilèges entre eux s'établit non d'après leurs dates, mais d'après le degré de préférence qui leur est reconnu par la loi.

« prestations effectuées postérieurement à la date à laquelle l'administration a envoyé par lettre recommandée la notification du retrait à l'intéressé » (7).

« Enfin, est-il écrit dans le rapport préfaçant le décret de 1935, l'étendue du privilège institué par le décret du 12 décembre 1806 au profit des sous-traitants, préposés et agents des fournisseurs de l'Administration de la Guerre, qui a été l'objet d'interprétations parfois divergentes, est précisée. » L'article 12 du décret-loi décide en effet qu'il « ne peut être exercé sur les sommes afférentes à un marché que pour sûreté des sommes dues par le fournisseur en raison de l'exécution de ce marché. »

Il résultait d'autre part, de décrets pris en application du décret-loi, que le privilège de Posen ne pouvait être invoqué que par les sous-traitants d'entreprises ayant exécuté des fournitures pour les services des ministères de la Guerre et de l'Air, et non par ceux ayant travaillé pour le département de la Marine. Cette distinction, assez arbitraire, pouvait trouver une explication dans le fait que le ministère de l'Air, de création récente, est issu des services de l'Aéronautique militaire, qui faisait partie du ministère de la Guerre. Par une loi du 21 janvier 1941, les dispositions du décret du 12 décembre 1806 ont été étendues aux

(7) Bien que le législateur de 1938 ait employé à deux reprises l'expression « le privilège », il n'est pas douteux que ce texte s'applique à l'un et à l'autre des deux privilèges visés au premier alinéa de l'article 8 du décret de 1935, et plus explicitement désignés par l'article 7 du même décret : privilège des ouvriers et fournisseurs des entrepreneurs de travaux publics, privilège des sous-traitants, préposés et agents des fournisseurs de l'administration de la Guerre.

marchés passés par l'administration de la Marine, pour les besoins tant de la marine militaire que de la marine de commerce.

Dans l'adaptation des règles des privilèges aux besoins commerciaux du nantissement de créance, les décrets-lois se fondent sur le droit positif, tout en le précisant et en l'améliorant. C'est par une disposition nettement exorbitante du droit commun, selon lequel « la vente ou cession d'une créance comprend les « accessoires de la créance, tels que caution, privilège « et hypothèque » (art. 1692 du Code civil), que le décret-loi du 30 octobre 1935 a facilité l'escompte ou le réescompte total ou même simplement partiel des effets créés pour mobiliser les avances consenties aux entrepreneurs : « la cession par le bénéficiaire d'un « nantissement de tout ou partie de sa créance sur « l'entrepreneur ou le fournisseur ne prive pas par « elle-même le cédant des droits résultant du nantis- « sement. Le bénéficiaire d'un nantissement pourra, « par une convention distincte, subroger le cession- « naire dans l'effet de ce nantissement à concurrence « soit de la totalité, soit d'une partie de la créance « affectée en garantie ».

L'opération est nettement scindée :

D'une part, une convention de cession de créance, qui n'a d'effets qu'entre les parties, et qui peut être réalisée par conséquent, soit selon les procédés du droit civil, soit selon ceux du droit commercial et plus spécialement du droit cambiaire ; elle reste igno-

rée de l'Administration qui n'a pas à en connaître les clauses ni les modalités.

D'autre part, une convention expresse de subrogation, ne contenant que cette subrogation même, au profit du cessionnaire de la créance, dans le privilège de nantissement précédemment conféré au cédant. C'est cette convention qui est signifiée au comptable, qui n'aura rien d'autre à connaître. La loi précise expressément qu'elle sera enregistrée au droit fixe, de trente-cinq francs.

*
**

Informations administratives fournies aux prêteurs, paiement immédiat au créancier nanti, impossibilité de fraude de la part de l'entrepreneur, publicité et limitation des privilèges, progrès dans la négociabilité de la créance, marquaient un réel effort d'assouplissement de la part des pouvoirs publics.

Toutefois, la créance donnée en gage, si elle acquérait quelque certitude, n'était toujours pas assortie d'une échéance précise. L'entrepreneur n'était guère mieux en mesure de fixer par avance à son bailleur de fonds, le plus souvent banquier chargé d'une « responsabilité de sommes et d'échéances », la date exacte du paiement des sommes dues en vertu du marché ; malgré les améliorations apportées aux retards dans la réception et le paiement des prestations, les délais pour obtenir des règlements restaient

longs et ne pouvaient faire l'objet d'aucune prévision certaine.

L'éloignement de la date de remboursement réagissait d'une façon d'autant plus onéreuse sur les conditions des avances consenties aux titulaires de marchés publics, que les banquiers, soucieux surtout de ne pas immobiliser leurs disponibilités, ne trouvaient pas dans la cession-subrogation un procédé de négociation suffisamment souple.

Le mécanisme de la traite n'était toujours pas applicable aux administrations publiques, non habilitées à accepter des dispositions sur leurs caisses. Le papier émis éventuellement par le banquier en représentation de son prêt, revêtu seulement de deux signatures, n'était pas présentable à la Banque de France. Les grandes banques tournaient la difficulté, en accordant aux grandes entreprises des ouvertures de crédit, mobilisées sous forme d'acceptations négociées dans une autre banque ; portant trois signatures, celles du tireur, de la banque donneuse d'acceptation et de l'établissement escompteur, la traite, bien qu'elle eût pour origine, au lieu d'une transaction commerciale, une opération financière entre la banque et son client, était réescomptable à la Banque de France. Les entreprises modestes ne disposaient pas d'un crédit suffisant pour obtenir les mêmes facilités, ni de ressources assez importantes pour payer les commissions exigées (8). Les sociétés puissantes monopolisaient les comman-

(8) Les taux des banques atteignaient couramment 12 à 15 %.

des de l'Etat, et la règle du libre accès à l'adjudication n'était plus qu'un principe sans portée réelle (9).

*
**

C'est pourquoi l'idée vint au législateur de créer un organisme spécial, habilité à fournir sa signature sur du papier commercial, et permettant ainsi de rendre bancables les traites tirées à l'occasion de marchés publics.

(9) M. Pineau, dans un article de la revue *Banque et Bourse*, cite l'exemple suivant :

« En 1937, des petits industriels soumissionnent pour la fourniture de
« pièces pour la Défense Nationale. Ils arrivent à un prix de 75.000 francs
« par unité. Au Ministère de la Guerre, on s'étonne de la modicité du prix,
« les commandes antérieures ayant été passées à une grosse firme au prix
« de 120.000 francs. Les petits industriels font alors savoir que le marché
« précédent a été sous-traité par la firme en question et exécuté par eux
« pour le prix de 65.000 francs. Il était normal dans ces conditions que la
« commande soit passée au meilleur compte et sans intermédiaire. Mais il
« s'agissait d'un marché de l'Etat, et les industriels n'avaient ni les capitaux
« ni la trésorerie nécessaires pour attendre un règlement éloigné. Il leur
« fallait trouver un moyen de mobiliser leur créance sur l'Etat. Ils s'adres-
« sèrent alors aux banques, offrirent leur contrat en nantissement... et ne
« purent rien obtenir. Aussi durent-ils renoncer à la commande et celle-ci
« fut passée au prix fort au fournisseur précédent, qui trouva de suite les
« appuis nécessaires auprès des banques, sous forme d'ouverture de crédit.
« En fait, les petits industriels exécutèrent tout de même le travail, mais
« à prix trop réduit pour leur permettre de réaliser un bénéfice.

« Les conséquences de cette seule opération furent :

« Pour l'Etat, et par conséquent les contribuables, une perte de 45.000 fr.
« par unité.

« Pour la grande firme et les banques, un bénéfice de 55.000 francs.

« Pour les petits industriels, une perte de 10.000 francs, et par con-
« séquent une difficulté nouvelle d'application des lois sociales à leurs
« ouvriers.

« Ainsi, conclut M. Pineau, se trouvent posés, pour une seule affaire,
« et résolus dans un sens bien déterminé, les problèmes du crédit, du budget,
« de la Défense nationale, des classes moyennes et des lois sociales. »

DEUXIEME PARTIE

**MOBILISATION DES CREANCES
DES TITULAIRES DE MARCHES PUBLICS
PAR LA CAISSE NATIONALE DES MARCHES**

La commission présidée par M. ANTONELLI, professeur à la Faculté de Droit de Montpellier, et chargée, en juin et juillet 1936, de préparer la réforme du statut de la Banque de France, avait recommandé, en même temps qu'une réforme de la comptabilité publique et du régime des marchés, la réforme du secteur bancaire public, et en particulier la création d'une Caisse des marchés. Après la retenue de ces recommandations par la commission des Finances de la Chambre, la loi du 19 août 1936 rendait applicable à l'Etat la mobilisation des créances, par l'institution d'une Caisse nationale des marchés de l'Etat, des collectivités et établissements publics.

La Caisse des marchés n'est pas parvenue immédiatement à son développement actuel. Si son fondement est la loi de 1936, le jeu de son intervention et l'organisation de ses services ont été progressivement mis au point, en vue de permettre l'extension de son activité commandée par les événements.

CHAPITRE PREMIER

MISE AU POINT DES MOYENS D'ACTION DE LA CAISSE

Organisme public doté de la personnalité administrative et de l'autonomie financière, la Caisse des marchés est soumise à la direction du législateur.

C'est un ensemble de textes successifs qui a permis l'établissement du mode d'action actuel de la Caisse.

*
**

Aux termes de la loi qui l'a créée, la Caisse a pour objet :

de donner sa garantie aux avances consenties sur nantissements de marchés publics effectués dans les conditions du décret-loi du 30 octobre 1935 ;

d'accepter, quand les travaux exécutés ou les marchandises livrées auront fait l'objet de réception provisoire ou définitive, totale ou partielle, les traites ou effets y afférents ;

de recevoir directement, dans la limite du cinquième du montant de son fonds de dotation, les mêmes marchés en nantissement, et de consentir elle-même des avances, sous réserve que le fonds de dota-

tion soit au préalable élevé à un chiffre supérieur à cinquante millions de francs ;

d'intervenir par l'octroi de crédits, « lorsque sera
« donnée la garantie d'un organisme instituant entre
« des membres d'une même branche d'industrie
« une garantie mutuelle reconnue suffisante par la
« Caisse ».

Les opérations que peut faire la Caisse sont donc : l'aval, l'acceptation, l'avance directe sous certaines conditions, l'octroi de crédits sous la garantie d'organismes mutuels corporatifs.

Les décrets-lois de mai et juin 1938 ont élargi et réglementé le champ d'activité de la Caisse.

Les moyens financiers ont été augmentés. S'ajoutant au fonds de dotation initial de cinquante-deux millions (1), une dotation liquide de cent cinquante millions a été mise à la disposition de l'organisme, qui s'est trouvé ainsi doté de la garantie indispensable au développement de ses opérations.

La Caisse a été couverte en outre contre le risque d'insolvabilité des administrations : pour les marchés de l'Etat, elle a la faculté d'obtenir des avances du Trésor à concurrence de 500 millions de francs au cas où, à l'échéance définitive des traites émises pour le financement des marchés, le service contractant

(1) Ce fonds avait été souscrit par la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit national et le Crédit foncier, au pair, sous forme d'obligations à deux ans, au taux de 4 %, intérêts payables au début de la période.

n'aurait pas encore payé ; en ce qui concerne les marchés des collectivités et établissements publics, a été prévue la possibilité d'avances supplémentaires accordées à la Caisse sur un « fonds de garantie des marchés des collectivités et établissements publics », alimenté par un prélèvement annuel de cinquante millions jusqu'à concurrence de deux cent millions sur le produit du fonds commun de la taxe à la production.

Le décret-loi du 2 mai 1938 a par ailleurs énuméré dans son article 9, d'une manière très générale, les droits constatés mobilisables par la Caisse. Il s'agit non seulement de procès-verbaux de réception provisoire ou définitive, mais de toutes pièces attestant la réalisation des conditions auxquelles est subordonné le versement d'avances, d'acomptes ou de termes de paiement. D'autre part, la faculté de mobilisation, primitivement fixée à 75 %, a été élevée à 90 % des sommes stipulées aux procès-verbaux.

Enfin, le concours de la Caisse est étendu par un décret du 4 mai 1938 aux marchés passés par les entreprises assurant un service public concédé par l'Etat (S. N. C. F. au premier chef), et, selon un décret-loi du 17 juin, pourra être étendu par décret simple au financement des marchés de l'Algérie, de la Tunisie et du Maroc, sous la double réserve que :

des règles analogues à celles qui ont été adoptées pour l'exécution et la mobilisation des marchés de l'Etat aient été préalablement appliquées à l'Algérie et adoptées par la Tunisie et le Maroc ;

des cotisations à déterminer soient versées par ces trois collectivités au fonds de garantie de la Caisse.

L'accroissement des possibilités d'action de la Caisse a été accompagné de mesures destinées à maintenir ses opérations dans le cadre du crédit à moyen terme.

Les règles instituées pour contraindre les administrations, dans des délais très stricts, à reconnaître l'avancement des travaux, à consentir des acomptes ou des avances, à liquider les dettes échues et à les solder, et la sanction des retards par des intérêts moratoires, contribuaient déjà à ce résultat, que, d'une façon plus nette encore, recherchent les dispositions limitant la durée des traites acceptées par la Caisse à six mois pour les marchés de l'Etat, à neuf mois pour les marchés des collectivités et établissements publics. Les traites avalisées sans condition ne peuvent circuler que neuf ou douze mois, suivant la même distinction ; aussi bien, dans ce cas, la garantie de la Caisse est-elle limitée au montant des prévisions pour six mois des versements de l'administration contractante.

En ce qui concerne les marchés des collectivités locales et des établissements publics, le décret-loi du 14 juin 1938, s'il n'a pas généralisé les règles de paiement prévues pour les marchés de l'Etat, n'en a pas moins organisé un système de blocage des fonds d'emprunt ou des subventions de l'Etat lorsque la Caisse intervient. L'article 6 dispose en effet que « lorsque

« la Caisse nationale des marchés est intervenue dans
« le financement des marchés d'une collectivité ou
« d'un établissement public, elle peut obtenir que
« la subvention de l'Etat affectée au règlement des
« marchés ne puisse, en aucun cas, même provisoire-
« ment, être utilisée au règlement d'autres dépenses.
« Elle peut obtenir la même sûreté en ce qui concerne
« les emprunts contractés soit auprès du Crédit fon-
« cier, soit auprès de la Caisse de crédit aux départe-
« ments et aux communes, soit auprès de la Caisse
« des dépôts et consignations, ou de toute autre caisse
« publique, lorsqu'ils sont affectés au règlement des
« mêmes marchés ».

Une modification importante a été apportée au début de la guerre aux règles d'action de la Caisse.

Le décret-loi de 1938 ne permettait à la Caisse de donner des acceptations qu'au vu de toutes pièces attestant un droit à paiement. Or, entre la terminaison des travaux ou la livraison des fournitures et la production des pièces réglementaires, s'écoule un délai quelquefois long, pendant lequel la Caisse ne pouvait mobiliser les sommes dues à ses clients.

Sans doute le décret du 19 mars 1939 avait-il apporté certains assouplissements au règlement des marchés, en organisant un régime d'avances, que la Caisse était d'ailleurs autorisée à mobiliser aux termes de l'article 9 du décret-loi du 2 mai 1938. Cependant l'octroi de ces avances demeurait exceptionnel, et l'utilité était apparue de modifier le décret-loi en

vue de permettre à la Caisse d'intervenir avant que fussent établies les pièces attestant le droit à paiement. La difficulté consistait à préciser le stade administratif à partir duquel la Caisse pourrait donner ses acceptations sans courir de risques excessifs.

Un décret du 9 septembre 1939 a autorisé la Caisse à donner son acceptation ou son aval « lorsque l'exécution de travaux ou la livraison de fournitures « faisant l'objet d'un marché ou d'une lettre de commande régulière a été réalisée en tout ou partie et « dûment constatée par des pièces administratives, « techniques ou financières ».

La Caisse s'est donc trouvée habilitée à intervenir dès l'instant qu'il y a une prestation dûment constatée par l'Administration, alors même que cette prestation n'ouvre pas encore droit à paiement.

*
**

En conséquence des réformes réalisées, le mécanisme des opérations effectuées par la Caisse des marchés a pu être perfectionné, de façon à répondre aux besoins des entrepreneurs et fournisseurs.

La Caisse intervient sous deux formes : l'aval, l'acceptation.

Dans le premier cas, il s'agit, au moyen d'une avance, de financer les dépenses engagées par l'en-

trepreneur pour l'exécution du marché. Par l'aval, la Caisse, après que l'entrepreneur a affecté son marché en nantissement à un banquier qui lui a consenti une avance, intervient pour donner au papier représentatif de l'avance la troisième signature nécessaire au réescompte par la Banque de France.

L'engagement de la Caisse est différent selon que l'aval est donné sans ou sous condition.

Dans la première hypothèse, la Caisse donne son aval pur et simple sur les effets, et prend à sa charge le risque complet de l'opération ; en cas de défaillance du titulaire du marché, elle est responsable, même vis-à-vis de la banque de ce dernier, de la bonne fin de l'opération. En contre-partie, elle prend le marché en nantissement.

Dans le second cas, la garantie donnée par la Caisse est strictement limitée. La Caisse ne peut être appelée à effectuer des paiements, lors de l'échéance de la traite, que dans la conjecture d'une double défaillance du titulaire du marché et de son banquier ; pour ce motif, l'aval est qualifié de conditionnel.

En garantie de cette opération, la Caisse demande à être subrogée dans le nantissement pris par la banque. Au début de son fonctionnement, la Caisse demandait à être subrogée purement et simplement, le banquier étant néanmoins constitué mandataire pour l'encaissement des sommes. Cette formule, qui dissociait le risque et le gage, n'avait pas donné satisfaction aux banquiers, qui craignaient d'être considérés

comme ayant abandonné le nantissement en y renonçant au profit de la Caisse, et de ne plus pouvoir s'en prévaloir à l'encontre de leur client ou de ses ayants cause. Dans ces conditions, une formule nouvelle a été appliquée : la subrogation est maintenant conditionnelle ; son effet est subordonné à la condition que la Caisse ait à effectuer des paiements. Un acte d'aval séparé, joint aux effets avalisés, précise que la Caisse n'interviendra dans le paiement des effets émis que si le porteur justifie avoir dressé protêt contre le souscripteur ou tiré accepteur, et avoir réclamé sans succès le paiement à la banque.

L'intervention par aval se fait sous forme de crédit d'aval, c'est-à-dire que la Caisse s'engage à avaliser les effets émis en contre-partie des avances consenties à l'entreprise dans la mesure où celle-ci a besoin de fonds de trésorerie. Pour réaliser cette opération, l'entrepreneur remet à la Caisse un état des prévisions mensuelles de décaissements et d'encaissements. Ce document est corrigé, s'il y a lieu, au moyen des prévisions de paiements de l'Administration. Il sert de base pour fixer l'échelonnement dans le temps des effets, les modalités de leur renouvellement, et les pourcentages à concurrence desquels les sommes à provenir de l'Administration doivent être bloquées à un compte spécial ; l'effet de la subrogation étant subordonné à la condition suspensive que la Caisse soit appelée à effectuer les paiements, le

banquier reçoit ces sommes, mais il n'en peut disposer que selon les modalités de l'acte de subrogation passé avec la Caisse. Lorsque les prévisions se révèlent inexactes, que l'exécution du marché ou les paiements de l'Administration n'ont pas lieu au rythme prévu, la Caisse a la faculté de modifier l'économie du financement dans la mesure où la responsabilité du client n'est pas en cause.

L'aval est également employé pour mobiliser les droits constatés. La constatation est faite, soit par la Caisse, soit par le banquier qui consent l'avance. Conçue sous forme de crédit d'aval sur droits constatés, l'opération revêt une forme très souple. Les premiers droits constatés sont mobilisés par des avances bancaires avec l'aval de la Caisse ; mais les provisions constituées ultérieurement sur les sommes payées par les administrations en vue de faire face aux échéances peuvent être remises à la disposition du titulaire du marché et permettre le tirage de nouvelles traites ou le renouvellement des anciennes, contre justification de nouveaux droits à paiements et à concurrence d'un certain pourcentage de ces droits (généralement 90 %). Mais, dans cette hypothèse, le titulaire de marché dispose d'un autre procédé de financement : l'acceptation.

La Caisse intervient sous la forme de l'acceptation lorsque les travaux effectués ou les fournitures

livrées ont donné lieu à des droits à paiement ; il s'agit alors de mobiliser la créance de l'entrepreneur pour obvier au resserrement de trésorerie provoqué par les délais de paiement des collectivités traitantes.

L'entrepreneur tire sur la Caisse, en contre-partie de sa créance, une traite qui est acceptée, et qu'une banque escompte. Recouvert de trois signatures, le papier est dès lors réescomptable à la Banque de France.

En garantie, la Caisse prend directement le marché en nantissement. Le pourcentage de mobilisation est au plus de 90 % du droit brut à paiement ; lorsque le montant net est inférieur à la somme ainsi déterminée, le pourcentage de mobilisation est limité au montant net. A l'expiration du délai de circulation, la Caisse règle, à l'échéance, les traites qui ne sont pas provisionnées, mais elle est en droit de se retourner contre le tireur pour rentrer dans ses débours.

La mobilisation par voie d'acceptation, au profit des titulaires de marchés, de la valeur des prestations exécutées, donne lieu, soit à des opérations d'acceptation, soit à des opérations de crédit d'acceptation.

Les acceptations sont données en principe sur des effets à trois mois, les bénéficiaires ayant toutefois la faculté de tirer des effets d'une durée inférieure. Ces effets sont renouvelables jusqu'au paiement par les collectivités traitantes d'un montant correspon-

dant aux effets en circulation, sans que la durée totale de circulation des traites puisse excéder les délais fixés. L'ensemble des traites doit être présenté à l'acceptation, sous peine de caducité de l'autorisation, dans le délai d'un mois à compter de la date de notification de la décision de la Caisse.

Le crédit d'acceptation constitue une modalité d'intervention plus souple que l'acceptation, notamment lorsque le règlement du marché donne lieu à des paiements échelonnés, par exemple au versement d'avances ou d'acomptes.

L'entrepreneur peut se faire ouvrir à la Caisse, contre remise de son marché en nantissement, un crédit d'acceptation. Dans la limite de ce crédit, il a la possibilité de tirer des traites sur la Caisse, au fur et à mesure de l'exécution des travaux ou de la livraison des fournitures, sans qu'intervienne chaque fois une décision de la Caisse.

Théoriquement, le montant du crédit accordé pourrait être fixé à 90 % du montant du marché qu'il s'agit de financer. Mais, en pratique, le titulaire du marché n'aurait que très rarement l'occasion d'utiliser l'intégralité du crédit qui lui serait ainsi ouvert. En effet, les paiements de l'Administration, qui surviennent en cours d'exécution, permettent aux traites d'être remboursées à l'échéance, et donnent ainsi à l'entrepreneur de nouvelles possibilités de tirage sur de nouvelles justifications à due concurrence des traites amorties.

Au surplus, pour donner toute la souplesse dési-

nable au fonctionnement du crédit d'acceptation, les bénéficiaires ont la faculté de tirer des traites d'une durée quelconque, dans la limite du plafond de trois mois, adaptant ainsi leur durée au délai moyen des paiements de l'Administration.

Pour tous ces motifs, le financement normal du marché peut être assuré par l'ouverture d'un crédit représentant seulement une fraction du montant du marché, déterminée en fonction de la rapidité d'exécution et de la cadence des paiements administratifs.

Néanmoins, le montant du crédit peut apparaître à un moment trop limité pour permettre au titulaire du marché de mobiliser tous ses droits à paiement au fur et à mesure de leur constatation. Le cas se présente notamment lorsque l'exécution du marché a été plus rapide et que les paiements ont été moins réguliers qu'il avait été prévu. Mais, si les traites en circulation sont provisionnées en tout ou partie, le titulaire du marché dispose de plusieurs moyens pour remédier à cette situation. D'une part, les services de la Caisse ne s'opposent pas à la présentation des traites à l'encaissement avant l'échéance fixée, chaque fois que cette opération est possible. D'autre part, l'opération peut comporter pour le titulaire du marché, s'il le demande dès le début, la faculté de présenter à l'acceptation de nouvelles traites en sus du crédit primitivement ouvert, à due concurrence des provisions constituées et dans la limite d'un certain plafond fixé par la Caisse en même temps que le montant du crédit d'acceptation. Enfin, les provisions

constituées peuvent être remises à la disposition du client au vu et à due concurrence des justifications nouvelles ; ce procédé a l'avantage, non seulement d'éviter que les provisions demeurent inutilisées pendant un long délai, mais encore que de nouvelles traites, entraînant le paiement de nouveaux droits de timbre, soient émises en contre-partie des nouvelles justifications. Le crédit d'acceptation est dit, dans ce cas, à garantie renouvelable.

Plusieurs marchés peuvent être remis en nantissement au titre d'un même crédit d'acceptation, à la condition que ces marchés soient passés avec des collectivités de même nature. A cet égard, la Caisse ouvre des crédits distincts pour les marchés passés par une ou plusieurs administrations de l'Etat et pour les marchés passés par des collectivités ou des établissements publics.

Sous la même réserve, de nouveaux marchés, offrant de nouvelles possibilités de tirage, peuvent être pris en nantissement au titre d'un crédit déjà ouvert. Enfin, le montant du crédit peut être augmenté en cours d'opération, soit quant au découvert de l'entreprise à la Caisse, soit quant au plafond imposé aux traites en circulation. Toutefois, sauf décision spéciale, la date d'expiration du crédit primitivement fixé demeure inchangée.

Les deux procédés d'intervention de la Caisse des marchés, l'aval et l'acceptation, permettent, utilisés isolément ou combinés, de financer les trois phases

de l'exécution d'un marché : le démarrage, l'exécution technique n'ouvrant aucun droit à paiement, la liquidation financière et la détermination des sommes dues. A chacune de ces phases correspond un groupe d'opérations effectuées par la Caisse :

- les opérations de préfinancement ;
- les opérations d'accompagnement ;
- les opérations de mobilisation.

Au premier stade, le titulaire de marché recherche une avance en vue de financer les dépenses qu'il doit engager spécialement pour le marché avant que la collectivité traitante lui reconnaisse un droit à paiement, c'est-à-dire en vue de combler l'insuffisance de trésorerie qui résulte de l'excédent momentané des décaissements sur les encaissements. La Caisse peut alors intervenir en donnant son aval, conditionnel ou inconditionnel, au papier représentatif d'une avance bancaire correspondant au découvert de trésorerie.

Dès que le marché a reçu un commencement d'exécution technique, l'entrepreneur peut mobiliser la valeur des prestations exécutées, même si elles n'ouvrent pas droit à paiement ou s'il ne détient pas la justification suffisante de sa créance. La mobilisation est effectuée au vu des pièces attestant le service fait, soit par la Caisse sous forme d'acceptation, soit par une banque qui consent l'avance correspondante avec l'aval de la Caisse.

Dans la troisième phase, il s'agit de mobiliser des droits à paiement (avances, acomptes) dûment recon-

nus par la collectivité traitante. Cette mobilisation est réalisée également par voie d'acceptation ou d'aval.

La combinaison des divers crédits de préfinancement, d'accompagnement et de mobilisation, a permis la mise en pratique courante de crédits jumelés, mixtes et généraux, comportant à la fois des crédits d'aval et des crédits d'acceptation.

Comme la nature des garanties réclamées par la Caisse diffère suivant qu'il s'agit d'une opération d'aval ou d'une opération d'acceptation, il convenait de mettre au point un système de sûretés compatible avec la réglementation de ces opérations, et susceptible de ne pas rebuter les établissements de crédit privés : pour ce genre d'opérations combinées, la Caisse continue de prendre le marché en nantissement, mais l'établissement qui consent les avances bénéficie également du nantissement.

Dans le cas du crédit jumelé, les montants du crédit d'aval et du crédit d'acceptation sont fixés séparément. L'amortissement des effets avalisés peut alors s'opérer : soit par blocage d'une fraction des paiements administratifs, le pourcentage de mobilisation étant diminué dans la même proportion ; soit par versement à un compte spécial bloqué et suivant un pourcentage déterminé des sommes provenant de l'escompte des acceptations ; soit enfin par substitution des effets acceptés aux effets avalisés.

Dans le cas du crédit mixte, la Caisse fixe le montant global du crédit avec indication de la somme

à concurrence de laquelle il pourra être utilisé par voie d'aval. Après amortissement des traites avalisées, la totalité du crédit peut être utilisée par acceptations.

Enfin, la Caisse peut ouvrir des crédits généraux, dont le montant global seul est déterminé, le client ayant la possibilité de les utiliser dans une proportion quelconque par voie d'aval ou d'acceptation. Cette modalité est surtout utilisée pour le financement des diverses phases d'exécution de marchés importants.

*
**

Parallèlement à l'effort fait pour adapter les opérations aux besoins des titulaires de marchés, l'organisation intérieure de la Caisse a été progressivement mise au point.

CHAPITRE II

ORGANISATION DE LA CAISSE

Le caractère d'établissement public de la Caisse des marchés lui permet avant tout de suivre, auprès des administrations, l'exécution des marchés. Le contrôle de l'Etat, auquel il la soumet, n'a pas fait obstacle à la commercialisation de son fonctionnement.

*
**

La tutelle des pouvoirs publics a trait aussi bien à l'administration de la Caisse qu'au contrôle de ses opérations.

L'administration de la Caisse est confiée à un Conseil, qui peut déléguer ses pouvoirs à un Comité de direction. La direction proprement dite est assurée par un directeur, assisté d'un directeur-adjoint et d'un secrétaire général.

Le Conseil d'administration comprend douze membres :

- le directeur général du Crédit national, président ;
- le gouverneur de la Banque de France, ou son représentant ;
- le gouverneur du Crédit foncier, ou son représentant ;

le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, ou son représentant ;

deux représentants du Ministre des Finances, choisis parmi les directeurs de son administration ;

deux représentants du Ministre de l'Intérieur, dont un directeur de son administration ;

deux représentants du Secrétaire d'Etat à la Production industrielle et au Travail, dont un directeur de son administration ;

deux représentants du Secrétaire d'Etat aux Communications, dont un directeur de son administration.

Le Conseil règle d'une façon générale les affaires de la Caisse. Il est obligatoirement consulté sur certaines questions pour lesquelles il prend des décisions, soit exécutoires, soit soumises à approbation ministérielle, et il donne des avis.

Il détermine et suit l'emploi des fonds de dotation, des fonds sociaux et de ceux provenant d'émission d'obligations ; il autorise les opérations d'aval, d'acceptation, d'avances directes et d'octroi de crédits garantis, et en fixe la nature et les conditions.

Sous réserve de l'approbation du Ministre des Finances, le Conseil détermine les modalités générales de gestion de la Caisse et les conditions d'émission des obligations. Il arrête le budget annuel, et tous budgets additionnels qu'il peut être reconnu nécessaire d'établir en cours d'année, et examine les comptes. Il procède éventuellement à la réévaluation du portefeuille. Il fixe le statut du personnel, ses traitements, son ré-

gime de retraites, il établit et modifie s'il y a lieu tous règlements intérieurs.

Il donne enfin au Ministre des Finances son avis sur la nomination et la révocation des fonctionnaires et agents de la Caisse, et fait toutes propositions concernant leurs traitements.

Le Conseil peut se décharger sur le Comité de direction des questions concernant tous traités, transactions, compromis et acquiescements, l'achat, la vente et l'échange de tous droits mobiliers ou immobiliers, l'autorisation de toute action judiciaire.

Le Comité comprend :

le président du Conseil d'administration ;

le représentant de la Banque de France ;

le représentant de la Caisse des dépôts et consignations ;

deux représentants du Ministère des Finances ;

un des représentants du Ministère de l'Intérieur ;

un des représentants du Secrétariat d'Etat à la Production industrielle et au Travail ;

le directeur de la Caisse nationale des marchés.

Le Comité délibère aussi souvent que l'exigent les affaires courantes de la Caisse, et au moins une fois par semaine, sur les questions qui lui sont soumises par délégation du Conseil et sur celles dont le saisit le directeur de la Caisse. Il peut instituer des comités techniques et faire appel à tous collaborateurs dont il règle les attributions.

En accord avec le Comité, le directeur, le directeur-adjoint et le secrétaire général assurent le fonctionnement de la Caisse.

Assisté du directeur-adjoint, le directeur exécute d'une manière générale les décisions du Conseil et du Comité. Plus particulièrement, il nomme aux emplois de la Caisse, charge de mission les personnes dont le concours est nécessaire. Il représente la Caisse, fait tous actes conservatoires, et exerce les actions judiciaires. Ses attributions financières sont surtout importantes : il prépare le budget de l'établissement, le présente au Conseil, et, après délibération, le transmet au Ministre des Finances ; il agit de même pour les budgets additionnels éventuels. Il a seul qualité pour engager des dépenses ; il est chargé de leur liquidation et de leur ordonnancement, ainsi que de l'ordonnancement des titres de recettes. Il établit enfin le rapport annuel sur le fonctionnement de la Caisse, auquel est joint le compte profits et pertes appuyé d'un bilan.

Le secrétaire général remplit les fonctions qui lui sont confiées par le Conseil, le Comité et le directeur.

Un agent comptable, chef de la comptabilité, est soumis, tant pour les conditions de son installation que pour l'objet de sa responsabilité, aux mêmes règles que les comptables du Trésor (serment, cautionnement, hypothèque légale, privilège ; jugement des comptes par la Cour des comptes).

Le directeur, le directeur-adjoint, le secrétaire général, l'agent comptable, sont nommés par décret

contresigné par le Ministre des Finances, et révoqués dans les mêmes formes après avis du Conseil d'administration.

Le contrôle financier et technique était jusqu'à ces derniers temps exercé par un commissaire-contrôleur attaché à l'organisme. La loi du 18 septembre 1940 portant réduction à douze du nombre des contrôleurs financiers et leur groupement en un corps distinct, a en même temps supprimé le poste. La fonction n'en est pas moins exercée par un contrôleur financier, qui, quoique non attaché à la Caisse, remplit le même rôle et a les mêmes attributions que l'ancien commissaire-contrôleur. Il est chargé de suivre toutes les opérations relatives à la gestion financière de la Caisse ; il peut assister aux réunions du Comité et du Conseil ; en cas de désaccord avec le directeur, il en réfère au Ministre des Finances ; lorsque son visa est requis par les règlements, il ne peut être passé outre que sur avis conforme du Ministre des Finances ; ses observations doivent faire l'objet d'un rapport annuel, adressé au Ministre des Finances.

Le Ministre exerce directement son contrôle sur la Caisse par l'approbation des décisions les plus importantes du Conseil d'administration, notamment des budgets et des comptes.

Les opérations de la Caisse sont encore soumises aux vérifications de l'Inspection générale des Finances, et au contrôle de la Cour des comptes, à laquelle

sont transmis non seulement le compte de l'agent comptable, mais les rapports annuels du directeur et du contrôleur financier.

*
**

La tutelle de l'Etat, étroite tant par la nomination du personnel dirigeant que par le contrôle de l'activité de la Caisse, n'a pas été incompatible avec une conception exacte de l'autonomie financière. Cette autonomie se marque à la fois dans l'organisation des services et dans les principes de la comptabilité.

Les services comportent une section des études financières, une section administrative, une section bancaire, une section du personnel et du matériel, soit quatre sections dont l'activité est coordonnée par le secrétariat général. L'agence comptable assure l'exécution de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale de la Caisse.

Réserve faite de la section du personnel et du matériel, dont le rôle est d'administration intérieure, et de l'agence comptable, qui tient une place spéciale, les sections assurent à la fois la préparation des affaires à soumettre au Comité, et la réalisation des opérations après décision du Comité.

Les études poursuivies par les sections doivent aboutir à la rédaction, sur chaque demande de finan-

cement, d'un rapport destiné à éclairer les membres du Comité.

Les éléments d'appréciation sont fournis par le titulaire du marché, qui doit déposer à la Caisse, à l'appui de sa demande, une série d'informations sur son entreprise et sur l'opération de financement envisagée (1).

Des renseignements sont demandés également au banquier qui a fait l'avance (2), à la solidité duquel

(1) Le dossier ainsi constitué, analogue à celui que, dans les mêmes circonstances, tout établissement bancaire réclame à ses clients, comporte un certain nombre de renseignements sur la constitution de l'entreprise et sur son activité financière, ainsi que sur le marché qui fera l'objet de l'opération.

La partie du dossier relative à l'entreprise est, pour la plus large part, constituée une fois pour toutes lors de la première opération traitée avec la Caisse; elle doit comprendre les pièces suivantes :

— des renseignements sur l'entreprise, notamment la liste des personnes ayant qualité pour l'engager valablement ; s'il s'agit d'une société, les statuts, la liste des membres du Conseil d'administration, des gérants ou associés ;

— des renseignements sur l'activité de l'entreprise, en particulier le montant du chiffre d'affaires des trois dernières années et de l'année en cours, et un état des commandes en portefeuille ;

— des renseignements sur la situation financière de l'entreprise : bilans détaillés, comptes d'exploitation, comptes de profits et pertes, rapports des commissaires aux comptes des trois derniers exercices, état des engagements ne figurant pas au bilan ;

— les bordereaux de situation fiscale émanant du percepteur et du receveur du chiffre d'affaires.

A l'égard de l'opération de financement envisagée, la Caisse réclame :

— une lettre de la banque du titulaire du marché notifiant son accord, soit pour consentir une avance avec l'aval de la Caisse, soit pour escompter des acceptations de la Caisse, à concurrence d'un certain montant, ou sans limitation ;

— l'original ou une copie certifiée conforme du marché, revêtue de la mention d'exemplaire unique ;

— les prévisions financières d'exécution des marchés nantis, indiquant, mois par mois, le montant de tous les décaissements effectués ou à effectuer par le titulaire, ainsi que le montant des paiements reçus ou à recevoir de l'administration.

(2) — un exemplaire des statuts de la banque et la liste des membres de son Conseil d'administration ;

les bilans, les comptes de profits et pertes et les rapports du Conseil d'administration des trois derniers exercices.

sont en partie subordonnés les risques de la Caisse quand elle donne son aval : si le papier avalisé est réescompté par l'institut d'émission, par exemple, et demeure impayé à l'échéance, la Caisse ne paiera que dans l'hypothèse de la défaillance du banquier.

La rédaction des rapports destinés au Comité est assurée par la section des études financières et la section administrative.

La nécessité d'une étude financière est justifiée par les risques que font courir à la Caisse les opérations qu'elle effectue.

Pour les avals, la Caisse n'est appelée à intervenir que dans le cas d'une double défaillance du titulaire du marché et de l'établissement de crédit. Mais le risque ne consiste pas seulement dans une défaillance de l'entrepreneur et de la banque. Une distribution trop facile des avals risquerait d'inciter les entreprises à court de trésorerie à prendre à perte, pour se procurer des fonds, une masse considérable de marchés, sur lesquels elles solliciteraient des avances, alors qu'elles seraient impuissantes à tenir leurs engagements envers les administrations. Aussi appartient-il à la section des études financières de se préoccuper des besoins de trésorerie de l'entrepreneur pour l'exécution des marchés à financer, le concours de la Caisse devant être limité à ces besoins.

En ce qui concerne les opérations d'acceptations, la Caisse bénéficie du nantissement du marché. Toutefois, en tant que créancier nanti, elle se trouve primée par les créanciers privilégiés énumérés au décret-loi du 30 octobre 1935. Un examen de la situation financière de l'entreprise est donc, en ce cas, également indispensable.

L'étude financière effectuée comporte l'examen comparé des trois derniers bilans et des comptes de profits et pertes, et la recherche des créanciers privilégiés susceptibles de primer le créancier nanti.

De cette étude se dégagent des conclusions qui déterminent d'une manière générale dans quelle mesure le financement peut être accordé, et quelles modalités de réalisation doivent être choisies (échelonnement des effets, conditions de blocage des versements de l'administration).

La section administrative, — qui a également un rôle à jouer dans la réalisation des opérations, — comprend une sous-section, chargée, avant la réunion du Comité, de procéder aux enquêtes administratives. Les résultats de ces investigations permettront d'apprécier la valeur des engagements des administrations contractantes envers les titulaires de marchés et serviront de base aux interventions de la Caisse.

Pour les marchés de l'Etat, une enquête est faite auprès du fonctionnaire désigné au marché en exécution du décret-loi du 30 octobre 1935, et même éventuellement auprès de certains services de surveillance, notamment pour les marchés de la Marine.

En ce qui concerne les marchés des collectivités et établissements publics, les opérations sont plus complexes. On peut craindre, en effet, que la situation financière de la collectivité traitante ne lui permette pas de payer en temps voulu le titulaire du marché. Or, la durée de circulation des traites est limitée. Il est donc nécessaire d'enquêter auprès de la collectivité traitante par l'intermédiaire de la collectivité tutrice. Des renseignements sont demandés au trésorier payeur général sur la situation financière de la collectivité. De même, des investigations sont poursuivies auprès des ministères qui allouent des subventions pour l'exécution des marchés soumis à la Caisse. Il est procédé à une enquête auprès des divers établissements appelés à consentir des prêts pour le même objet (montant des demandes, état des négociations, modalités des règlements, etc...).

Qu'il s'agisse de renseignements techniques sur l'entreprise titulaire du marché, ou de renseignements administratifs sur les prévisions de paiement par la collectivité traitante, la section administrative communique à la section financière tous les éléments nécessaires à l'établissement du rapport sur lequel le Comité de direction sera appelé à statuer.

La réalisation des opérations est assurée par la section bancaire, la section administrative, et finalement l'agence comptable.

La section bancaire s'occupe de la mise en œuvre des garanties juridiques auxquelles l'intervention

de la Caisse est subordonnée, et des opérations bancaires proprement dites (avals, acceptations).

Pour l'application des garanties juridiques, une sous-section effectue les formalités de nantissement des marchés remis en gage à la Caisse (cas des acceptations et des avals inconditionnels), et vérifie la régularité du nantissement dans le cas où les marchés sont affectés en garantie aux banques (cas des avals conditionnels).

Une autre sous-section est chargée de l'accomplissement des formalités nécessaires à l'aval et à l'acceptation des effets. Elle tient, contradictoirement avec l'agence comptable, une comptabilité rigoureuse des engagements de la Caisse (autorisations, utilisations). Elle surveille l'échéance des effets à renouveler ou à provisionner.

Enfin, la section bancaire asseoit la liquidation des commissions d'utilisation dues par les clients, et communique le montant des sommes à réclamer à l'agence comptable, chargée d'en assurer le recouvrement.

Le rôle de la seconde sous-section administrative, après décision du Comité, consiste à suivre l'exécution des marchés financés, au moyen des renseignements fournis par les administrations traitantes.

Lorsqu'il s'agit d'acceptations, la sous-section examine la validité des justifications produites à l'appui des demandes d'acceptation de traites. Les cautionnements fournis sont attentivement examinés. Une enquête révèle les paiements éventuellement effectués avant que le nantissement ait pris effet. Il convient

de préciser les droits mobilisés et les sommes mobilisables. Ces diverses précautions sont nécessaires à la sécurité des opérations engagées.

La sous-section s'assure aussi que la durée de circulation des traites reste bien dans les limites fixées par les décrets-lois des 2 mai et 14 juin 1938. A cet effet, elle surveille l'échéance définitive des effets, et intervient au besoin auprès des administrations, pour obtenir qu'elles provisionnent les traites en temps utile.

Enfin, elle est chargée de la préparation des rapports au vu desquels le Comité pourra être amené à remettre à la disposition des titulaires de marchés certaines sommes provisionnées correspondant à des droits non mobilisés.

Tel est le fonctionnement des services de la Caisse des marchés avant et après décision du Comité. Le secrétariat général et l'agence comptable interviennent, chacun dans leur domaine propre, comme des organes de coordination.

La fonction essentielle du secrétariat général est d'assurer la coordination des services et d'opérer la liaison entre eux et la direction.

Le secrétariat est plus spécialement chargé de recevoir la clientèle, de la renseigner sur les opérations susceptibles d'être réalisées, et de la conseiller sur la nature et l'importance des concours que les entreprises peuvent demander à la Caisse. Il centra-

lise tous les documents relatifs à une demande de financement, et les répartit entre les sections compétentes. Il suit, au moyen de fichiers, le degré d'instruction des affaires. Après délibération du Comité, il notifie aux services de l'organisme et aux clients les décisions prises. Par la suite, il est éventuellement appelé à aplanir les difficultés résultant de la réalisation des opérations et intéressant plusieurs sections à la fois.

Le secrétariat général tient à jour des documents statistiques sur l'activité de la Caisse, et il est chargé des enquêtes ou études générales, en vue d'améliorer le fonctionnement de l'organisme ou de développer son activité.

Les attributions de l'agence comptable dérivent des fonctions dévolues à l'agent comptable par les décrets du 25 octobre 1936 sur l'organisation générale de la Caisse, et du 29 janvier 1939 portant règlement financier de l'organisme : l'agent comptable a la responsabilité de la comptabilité budgétaire de la Caisse ; il est payeur, receveur et caissier ; il suit les engagements de la Caisse ; il tient la comptabilité de l'établissement. A ces fonctions correspondent les attributions essentielles de chacun des quatre groupes entre lesquels est divisée l'agence comptable : central, trésorerie, engagements, comptabilité générale.

Le groupe central joue, en premier lieu, le rôle de secrétariat de l'agence comptable ; il établit la liaison entre l'agence et les différentes sections de la

Caisse, et exerce un contrôle sur les autres groupes. Il reçoit des différents services les documents comptables qui lui sont adressés par le secrétariat général pour les autorisations d'encaissement, par la section administrative pour les justifications, par la section bancaire pour la mise en circulation des effets, les ordres de virement, etc... Il enregistre et répartit les documents entre les autres groupes.

Il tient la comptabilité budgétaire, et met toute la comptabilité, budgétaire et générale, en état d'être présentée à la Cour des comptes.

Enfin, les diverses opérations impliquant des mouvements de fonds ou de valeurs, qui correspondent au triple rôle de payeur, receveur et caissier de l'agent comptable, entrent dans les attributions du groupe central.

Le groupe de la trésorerie assure, sous le contrôle direct du groupe central, la liaison de l'agence comptable avec la Paierie générale, la Banque de France, le compte courant postal ; il tient les journaux auxiliaires y afférents ; il établit les bordereaux de domiciliation de la Banque de France et surveille leur couverture ; il comptabilise les provisions, par client et par nature d'autorisations.

Le groupe des engagements est chargé de viser les effets et d'entretenir la comptabilité ; il comptabilise aussi bien les engagements éventuels (autorisations accordées par le Comité), que les engagements réels (effets en circulation). Il suit les échéances, établit les fiches de commissions à recevoir et des frais à

recupérer pour chaque client. Une situation journalière des engagements tient constamment le directeur au courant des engagements de la Caisse.

Le groupe de la comptabilité générale tient les écritures mensuelles, les centralise, et fournit les statistiques à la direction ; il comptabilise les opérations du portefeuille titres de la Caisse, surveille les échéances des valeurs, et prépare pour le directeur les projets de placement des fonds de la Caisse. Il dresse la balance générale, établit le bilan et le compte de profits et pertes.

Aux termes de l'article 13 du décret du 25 octobre 1936, les opérations de la Caisse sont constatées dans des écritures tenues suivant les lois et usages du commerce. Le régime comptable créé pour la Caisse des marchés n'est pas la juxtaposition de deux comptabilités (publique et commerciale), mais comporte une seule comptabilité, tenue en partie double et centralisée en vue d'aboutir à une balance mensuelle et à un bilan annuel. Cette comptabilité unique décrit les opérations intéressant la gestion des disponibilités, le budget, le compte de premier établissement et d'investissement en capital, le compte profits et pertes, les engagements de la Caisse, et les mouvements de trésorerie.

Les fonds disponibles de la Caisse peuvent être :
— conservés par l'agent comptable sous forme de numéraire ;

— déposés en compte courant postal, en compte courant au Trésor, ou en compte courant à la Banque de France ;

— employés en valeurs à court et moyen termes du Trésor, des Postes, de la Caisse autonome d'amortissement, du Crédit national, de la S. N. C. F., ou en toute valeur garantie par l'Etat dont l'échéance n'exède pas cinq ans.

Une somme au moins égale aux provisions qui sont constituées pour la bonne fin des opérations d'aval ou d'acceptation doit être maintenue en compte courant à la Banque de France ou au Trésor.

Le budget s'exécute par exercice entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de chaque année ; des comptes de trésorerie sont ouverts en fin d'exercice pour constater les opérations de régularisation de recettes et de dépenses afférentes au budget clos. Les recettes et les dépenses sont imputées à l'exercice au cours duquel elles ont été définitivement liquidées et constatées ; toutefois, les intérêts du portefeuille et des comptes courants, d'une part, les intérêts servis aux porteurs d'obligations émises par la Caisse, d'autre part, payés par avance ou à terme échu, sont imputés à l'exercice au cours duquel ils ont été réellement acquis ou dûs. Un crédit peut être ouvert aux budgets pour recevoir l'imputation des dépenses imprévues.

Le compte de premier établissement groupe des comptes particuliers qui décrivent les services finan-

ciers s'exécutant en plusieurs années ; il est en somme le budget extraordinaire de la Caisse. Il comprend notamment :

Les comptes inscrits au passif du bilan sous la dénomination « fonds de dotation », « réserves », qui ont pour objet de couvrir le déficit d'un exercice à l'aide des dotations versées à la Caisse, ou à l'aide des bénéfices des exercices antérieurs ; « emprunts obligatoires à plus d'un an d'échéance », « amortissement », « recettes à répartir sur plusieurs exercices ».

Les comptes inscrits à l'actif du bilan sous la dénomination « actif mobilier », « actif immobilier », qui retracent les opérations d'achat et de vente de biens meubles et immeubles lorsque ces opérations ne peuvent être comptées comme des recettes ou des dépenses d'exploitation ; « dépenses à amortir sur plusieurs exercices », qui comprennent les intérêts des emprunts et toute dépense de premier établissement ne pouvant, en raison de son caractère exceptionnel, être mise à la charge d'un seul exercice.

Les prévisions de recettes et de dépenses du compte de premier établissement et d'investissement en capital sont préparées, délibérées, votées et approuvées dans les mêmes conditions que les recettes et les dépenses du budget ; les opérations auxquelles donnent lieu ces recettes et ces dépenses sont également exécutées, tant en ce qui concerne les modalités d'engagement que les modalités de paiement, dans les mêmes formes que les opérations budgétaires.

Les résultats du dernier exercice écoulé, l'emploi des bénéfices ou la couverture du déficit, sont décrits dans un compte de profits et pertes.

Au cas de pertes, le compte profits et pertes comprend :

en dépense, l'excédent net des dépenses sur les recettes du budget écoulé ;

en recettes :

— des prélèvements sur des réserves spéciales ;

— à défaut de réserves spéciales, des prélèvements sur un compte de réserve générale ;

— à défaut de réserve générale, des prélèvements sur le compte de dotation générale ;

— au cas d'épuisement du compte de dotation générale, des subventions de l'Etat.

Au cas de bénéfices, le compte comprend :

en recette, l'excédent net des recettes sur les dépenses du budget écoulé ;

en dépenses :

— le versement par priorité à l'Etat de toutes les subventions affectées à la couverture des déficits antérieurs ;

— le reversement au compte de dotation générale de toute somme nécessaire pour rétablir le montant de la dotation primitive de cent cinquante millions ;

— le versement au compte de réserve générale d'un dixième au moins des bénéfices restant à employer ;

— le versement aux comptes de réserves spéciales.

Toute autre affectation des bénéfices doit être spécialement autorisée par le Ministre des Finances.

La comptabilité des engagements comprend les comptes inscrits : au passif du bilan sous la dénomination « crédit d'aval », « crédit d'acceptation », « avals souscrits », « acceptations souscrites » ; à l'actif du bilan sous la dénomination « nantissement sur marchés publics ».

Le compte des opérations de trésorerie comprend : les comptes du passif « avances consenties à la Caisse », « provisions », « recouvrements effectués pour le compte de diverses collectivités », et des comptes d'ordre ; les comptes d'actif « créances à recouvrer », « avances consenties aux clients », et des comptes d'ordre.

Les opérations de tous les comptes sont décrites au compte de gestion dressé par l'agent comptable, en fin d'année.

*
**

Ainsi la Caisse des marchés a été dotée d'une organisation qui lui est propre, et s'adapte parfaitement aux besoins d'un organisme qui, s'il ressortit, en son essence étatique, au droit administratif, traite, par des méthodes commerciales, des opérations spécifiquement bancaires. Sans être perdues de vue, les

règles traditionnelles de la comptabilité publique ont été assouplies, et adaptées aux usages du commerce.

La souplesse de fonctionnement, trait dominant de l'institution, a permis à la Caisse des marchés, intégrée dès avant la guerre dans l'organisation du crédit, de montrer, par l'activité qu'elle a déployée dans la mobilisation de l'économie nationale, l'utilité de sa mission.

CHAPITRE III

ŒUVRE DE LA CAISSE

Les caisses publiques de crédit n'accordent généralement pas leur tâche d'organismes créés en vue de pallier les insuffisances du crédit privé avec leur détachement de principe du budget de l'Etat : le législateur leur donne le plus souvent une mission obligatoire, et, lorsque des citoyens remplissent les conditions fixées par la loi pour obtenir l'aide de l'établissement, ils estiment avoir le droit absolu d'en bénéficier (1) ; aussi le principe de leur autonomie financière reste-t-il lettre morte, et le maintien de leur activité n'est-il assuré que par l'aide sans cesse étendue du Budget et du Trésor.

Pour la Caisse des marchés, les services qu'elle a déjà rendus n'ont pas été obtenus au détriment de sa situation financière.

*
**

Après avoir contribué à diminuer les effets de la crise économique, la Caisse des marchés est devenue principalement un organe de mobilisation industrielle.

(1) Comme l'écrit M. Hervieu (*L'Etat banquier*), « les caisses officielles de crédit n'ont pas une clientèle, mais un public ».

Conçus dans le but d'atténuer le chômage, puis de déclencher en plus la reprise économique, les travaux publics civils ont atteint de 1931 à 1938 un total de trente-cinq milliards. L'exposé des motifs précédant le projet de loi portant création de la Caisse des marchés indiquait que l'institution de l'organisme s'imposait particulièrement avant la mise en œuvre d'un programme de grands travaux ; une loi du 18 août 1936 avait en effet ouvert des crédits de six milliards trois cent soixante-seize millions au titre des grands travaux.

Du mois d'août 1936 au mois de juin 1937 ont été élaborés les textes réglementaires nécessaires à l'application de la loi du 19 août 1936, et édifiées les bases administratives et financières de l'établissement.

La Caisse a commencé à fonctionner effectivement en juin 1937. Elle a donné d'abord des avals ; à partir de septembre, après avoir mis au point ses moyens d'enquête auprès des administrations et établi les liaisons nécessaires avec les établissements de crédit privés, elle a accordé des acceptations.

Réservée au début aux marchés de l'Etat, l'intervention de la Caisse a été étendue au mois de décembre 1937 aux autres collectivités publiques.

Le rythme des affaires est allé en croissant régulièrement jusqu'à la fin de 1937, puis s'est stabilisé pendant les premiers mois de 1938.

Le décret-loi du 2 mai 1938, édictant une série de mesures destinées à donner aux entreprises les moyens de trésorerie nécessaires au développement de

leur activité, élargissait le champ d'action de la Caisse. La mise en œuvre de ces dispositions a provoqué un rapide et important essor de l'activité de la Caisse : alors que de juin 1937 à avril 1938 avaient été traitées environ deux cent trente affaires, représentant un montant d'autorisations de près de trois cent millions, plus de six cents dossiers, correspondant à plus de un milliard d'autorisations, ont été reçus par la Caisse de mai à décembre 1938. Au cours de chacune de ces deux périodes, le montant total des avals accordés a été double de celui des acceptations ; les avals inconditionnels, qui ne formaient d'abord que le huitième du montant global des avals, en ont constitué ensuite plus de la moitié.

Dès le début de l'année 1939, les événements internationaux se sont répercutés sur l'activité de la Caisse nationale des marchés. Le nombre des clients, et surtout le volume des opérations traitées, ont augmenté dans de notables proportions, et assez régulièrement, avec toutefois une chute brusque au mois d'août, due à la fermeture partielle des entreprises pendant la période de congés payés.

Le nombre des opérations d'acceptation s'est accru, et s'est maintenu au double de celui des opérations d'aval. La Caisse n'est intervenue par voie d'aval inconditionnel que dans les cas où l'entreprise présentait pour la défense nationale un intérêt primordial et ne pouvait obtenir un concours bancaire normal ;

pratiquement, seules les sociétés nationales de constructions aéronautiques ont bénéficié de cette forme de financement. Les crédits combinés ont été peu utilisés.

La majeure partie de la clientèle de la Caisse est constituée par des entreprises d'importance moyenne. Les autorisations comprises entre cent mille francs et un million représentent en nombre plus de la moitié des autorisations accordées, celles comprises entre un et dix millions le quart. La faible proportion des autorisations inférieures à cent mille francs s'explique par le fait que la Caisse finance déjà en majeure partie des marchés de défense nationale, d'un montant généralement assez élevé.

Au total, pour les huit mois qui ont précédé la guerre, la Caisse a accordé près de neuf cents autorisations, d'une valeur de plus de un milliard et demi ; le total des marchés de défense nationale pris par elle en nantissement s'élève à plus de sept cents pour un montant global de près de deux milliards, en regard de trois cent soixante-quinze marchés civils représentant environ cinq cent millions.

Le mécanisme suivant lequel la Caisse nationale intervenait dans le financement de l'économie de guerre a été parachevé dès que les hostilités se sont déclenchées.

Si la moyenne des clients nouveaux a au début légèrement augmenté, la moyenne mensuelle des dossiers déposés n'a pas varié. Plutôt que le nombre des

opérations, la guerre a en effet accru l'importance des affaires traitées ; elle a élevé le montant des autorisations accordées et le volume des marchés de défense nationale pris en nantissement par la Caisse. Pour ceux-ci comme pour celles-là, les chiffres sont extrêmement variables selon les mois.

Réserve faite de septembre pour les avals inconditionnels (2) et de juin pour toutes les catégories d'autorisations, les acceptations ont formé les 75 % du montant global des autorisations accordées, les avals conditionnels 16 %, les avals inconditionnels 4 %, les crédits combinés 5 % (3).

La répartition des crédits marque une diminution du nombre des autorisations comprises entre cent mille francs et un million, et une augmentation du nombre des autorisations supérieures. Ce changement, dû en partie aux besoins nouveaux d'importantes sociétés qui avaient jusqu'alors assuré elles-mêmes leur trésorerie, provient surtout de l'accroissement des commandes faites par l'Etat aux entrepreneurs qui avaient déjà recouru avant les hostilités à la garantie de la Caisse.

Pendant les dix mois d'hostilités, les autorisations

(2) Au mois de septembre, l'intensification des fabrications demandées aux S. N. C. A. s'est traduite par des demandes de crédits d'aval inconditionnel considérables ; dans les mois suivants, les demandes des sociétés nationalisées accusent une diminution très sensible due aux avances directes octroyées par le Trésor.

(3) Les crédits combinés ont été utilisés plus fréquemment qu'en temps de paix, tout en restant assez restreints. Les crédits jumelés, qui en sont la forme la moins souple, ont été très peu utilisés, mais, par contre, des crédits généraux ont été accordés à partir du mois de décembre.

accordées ont atteint le nombre de onze cent quarante-six et le montant de trois milliards et demi ; le total des marchés nantis au profit de la Caisse est de douze cent soixante-seize marchés de défense nationale, d'un montant de six milliards et demi (4), et de cent soixante-six marchés civils atteignant trois cent soixante millions.

L'œuvre accomplie par la Caisse des marchés dans le financement de l'économie de guerre a été importante. Il n'a pas dépendu d'elle que son action fût encore plus considérable, et plus efficace. Si l'activité de la Caisse a été réduite en août 1939, très irrégulière pendant les hostilités, elle n'a fait que refléter l'inaction des usines, semblable, à la veille du déclenchement des opérations militaires, à ce qu'elle avait été les années de paix, et l'irrégularité de la production de guerre pendant les hostilités.

La modicité du montant des marchés des collectivités qu'elle a financés s'explique, non seulement par la nécessité de comprimer le plus possible les charges afférentes à l'exécution des programmes de travaux civils, dont, dès novembre 1938, la révision avait été prescrite, mais aussi par la politique délibérément suivie par elle en cette matière. Malgré les garanties conférées par le décret-loi du 14 juin 1938, la Caisse est intervenue très prudemment dans le financement

(4) Non compris les marchés des S. N. C. A. remis en garantie d'aval^s inconditionnels, qui se montent à environ six milliards.

des marchés passés par les collectivités locales et les établissements publics. En effet, la gêne de trésorerie de ces collectivités entraîne dans la plupart des cas des retards de paiement importants. Aussi la Caisse doit-elle se préoccuper, pour que les opérations de crédit puissent se dénouer dans les délais impartis, de savoir si la collectivité est en mesure de faire face normalement au paiement des dépenses qui lui incombent. Elle ne prend d'engagements qu'autant qu'elle a pu obtenir des assurances à cet égard. Le concours que les collectivités locales sont susceptibles de recevoir de la Caisse des marchés reste subordonné à la réforme de leurs finances.

Le problème du financement des marchés d'outre-mer se pose dans des termes différents. L'extension aux titulaires de marchés coloniaux des facilités données par l'aide d'une caisse publique aux entrepreneurs métropolitains avait été prévue par le décret-loi du 17 juin 1938, mais n'est pas intervenue malgré l'application à l'Algérie, puis aux colonies, de la législation métropolitaine sur le nantissement des marchés administratifs. C'est que les services organiques de la Caisse seraient hors d'état de se livrer aux enquêtes et aux vérifications constantes qui accompagnent le financement d'un marché. Mais à présent la création d'une succursale de la Caisse en Afrique du Nord est envisagée ; et il est question d'utiliser dans les colonies les services locaux : les comptables du Trésor et les cadres des banques coloniales, déjà soumises au contrôle de l'Etat, peuvent en effet remplir le rôle des

services financiers de la Caisse, le contrôle technique étant assuré par les ingénieurs des Mines.

Enfin, l'obligation pour la S. N. C. F. d'accepter les traites tirées sur elle par ses fournisseurs a rendu inutile à son égard l'intervention de la Caisse par voie d'acceptation ; quelques marchés ont été financés par voie d'aval.

*
**

0

La critique souvent faite aux établissements publics de crédit, de ne pas répondre à des besoins réels, d'avoir pour objet d'utiliser les capitaux mis à la disposition de l'administration par la générosité du Parlement, n'est donc pas encourue par la Caisse nationale des marchés. Sa création a répondu à un besoin, et elle remplit une grande partie de sa tâche.

Dans l'accomplissement de cette mission, les dirigeants de la Caisse n'encourent pas davantage le reproche d'avoir dû, pour le recrutement de la clientèle, renoncer à choisir la qualité pour subir la quantité, et d'avoir consenti l'aide de l'organisme avec une prodigalité hors de proportion avec les garanties offertes. Si les circonstances mêmes qui ont amené la création de la Caisse, et plus encore les événements ultérieurs, ont rendu nécessaires des conditions de crédit libérales, l'instruction sérieuse à laquelle les demandes sont soumises et le soin avec lequel est suivie la réalisation des opérations, ont permis à la Caisse de garder une autonomie financière véritable :

les limites assignées à l'aide du Trésor, non seulement n'ont pas été dépassées, mais n'ont même pas, de loin, été atteintes ; la Caisse a été en mesure de rembourser, sans prorogation, son emprunt obligataire.

Les opérations de la Caisse donnent lieu à la perception d'une commission d'utilisation, calculée en fonction de la durée ; l'ouverture d'un crédit est réalisée sur perception d'une commission trimestrielle d'engagement.

Les dirigeants de l'établissement ont pu réduire les frais des opérations, contribuant ainsi à la politique d'allègement du coût du crédit à court et à moyen termes, sans pour cela mettre en péril l'équilibre de son budget. Les taux annuels pratiqués actuellement sont :

	Engagement	Utilisation
Aval conditionnel (sur services faits ou sur justification de prestations)	0,10 %	0,60 %
Aval conditionnel	0,10 %	0,90 %
Acceptation de mobilisation (sur services faits)	0,20 %	1,20 %
Acceptation d'accompagnement ou aval inconditionnel (sur justification d'exécution de prestations)	0,20 %	1,50 %
Aval inconditionnel.....	0,20 %	1,80 %

La commission d'ouverture d'un crédit mixte est calculée sur le montant du plus fort découvert autorisé, au taux de la commission d'engagement la plus élevée.

Les crédits généraux sont ouverts sur perception

d'une commission globale d'ouverture de crédit de 0,05 %, calculée sur le montant des sommes à encaisser au titre du marché remis en garantie des opérations autorisées.

*
**

Les quelque trois cents autorisations accordées par la Caisse des marchés depuis l'armistice jusqu'à la fin de 1940 atteignent près de neuf cent vingt millions. Soixante-quatre marchés civils, d'un montant de deux cent soixante-dix millions, ont été nantis au profit de la Caisse, contre quatre cent trente-six marchés de défense nationale, d'un volume de deux milliards six cent trente millions.

Les nantissements de marchés de défense nationale forment encore la plus forte proportion, et leur montant reste important.

Mais les crédits accordés ont changé de nature. L'aide apportée par la Caisse ne tend plus à garantir la bonne exécution des commandes de matériel de guerre, mais à faciliter le dénouement des marchés conclus en vue des hostilités et à permettre la démobilisation de l'économie.

TROISIEME PARTIE

**PROBLEMES ACTUELS
DU FINANCEMENT
DES MARCHES PUBLICS**

CHAPITRE PREMIER

PASSAGE DE L'ECONOMIE DE GUERRE A L'ECONOMIE D'ARMISTICE

La démobilisation de l'économie comporte, en ce qui concerne les marchés publics, deux stades : la liquidation des contrats de guerre, l'adaptation de la production aux nouvelles circonstances.

*
**

Une loi du 20 juillet 1940 portait résiliation et liquidation des marchés passés par l'Etat pour les besoins de la défense nationale. La loi du 12 septembre 1940, tendant à faciliter la trésorerie des entreprises titulaires de marchés passés par l'Etat pour les besoins de la défense nationale, a chargé la Caisse des marchés de cet appui financier.

L'intervention de la Caisse n'est d'ailleurs pas automatique, puisqu'aussi bien il s'agit exclusivement d'apporter aux intéressés des facilités de trésorerie ; cette intervention suppose une demande formulée, soit par le titulaire du marché, soit par ses créanciers en raison de l'exécution du marché : sous-traitants et fournisseurs secondaires non encore réglés ainsi que banquiers et prêteurs ; au surplus, dans tous les cas,

la Caisse conserve le droit d'apprécier la suite à réserver aux demandes dont elle est saisie, et d'accorder ou de refuser son concours.

L'article premier de la loi précise que les marchés dont il convient de faciliter la liquidation sont ceux visés par la loi du 20 juillet 1940, c'est-à-dire d'une part les marchés de guerre et lettres de commande résiliés contractuellement ou de plein droit en exécution de la loi, d'autre part les marchés de guerre et lettres de commande dont l'Administration aura décidé la continuation ou accepté la modification par voie d'avenant, en vue de la reconstruction économique du pays.

La Caisse intervient par la voie du crédit, en permettant au titulaire du marché ou à ses créanciers de mobiliser auprès d'elle ou par son intermédiaire les créances nées de l'exécution du marché.

Pour lui permettre de remplir ce rôle dans les meilleures conditions, la loi prévoit une procédure technique à la fois rapide et sûre destinée à fixer le montant des droits à paiement existants.

Pour assortir ses opérations de crédit des garanties indispensables, elle institue en sa faveur une procédure simplifiée de nantissement.

En ce qui concerne les formes d'intervention de la Caisse, la loi spécifie qu'elle doit intervenir dans le cadre des opérations de crédit qui lui incombent (aval, acceptation, éventuellement avances), et sui-

vant les modalités de règlement des marchés de l'Etat. L'étendue de ses interventions est en outre exactement définie (1) : la loi établit une distinction essentielle entre d'une part les créances liquides et certaines, et d'autre part les droits à paiement ; les premières peuvent faire l'objet d'une mobilisation intégrale ; les seconds ne peuvent être mobilisés que dans la limite des 75 % de leur montant.

La possibilité ainsi prévue par la loi de mobiliser jusqu'à concurrence de 100 % certaines créances constitue pour les bénéficiaires un avantage nouveau, la Caisse étant tenue, pour ses opérations de mobilisation normales, de n'intervenir qu'à concurrence de 90 % des services faits.

La discrimination entre les créances liquides et certaines et les droits à paiement est effectuée sur la base de la distinction prévue par une instruction du Ministre des Finances du 25 juillet 1940, qui n'autorise les ordonnateurs à mandater l'intégralité des sommes dues qu'au titre du règlement des produits finis, et limite à un pourcentage déterminé (80 %) les sommes dues au titre des produits en cours de fabrication et, le cas échéant, des matières reprises par l'Etat. Le règlement de l'indemnité de résiliation est d'autre part subordonné à l'approbation du Ministre.

(1) Les dispositions nouvelles relatives à l'étendue des interventions de la Caisse visent exclusivement les marchés résiliés. Pour les marchés continués, les interventions de la Caisse obéissent aux règles statutaires normales.

En raison des circonstances, la mobilisation des créances provenant de l'exécution de marchés de l'Etat se heurte à une grave difficulté tenant à la fixation des droits à paiement. Normalement, celle-ci n'est réalisée que par l'intervention des formalités administratives de liquidation et d'ordonnancement, que la situation des services rend parfois impossible. Il convenait donc, pour permettre à la Caisse d'agir avant l'accomplissement de ces formalités sans risque d'erreurs d'appréciation trop importantes, de lui assurer le concours de techniciens. A cet effet, la loi a institué auprès d'elle un Comité de trois membres comprenant :

- un représentant de l'administration des Finances ;
- un représentant de la Caisse des marchés ;
- un représentant de l'administration intéressée, c'est-à-dire suivant le cas, des ministères de l'Armement, de la Guerre, de la Marine, de l'Air ou des Colonies.

Les fonctionnaires désignés peuvent se faire assister par des experts également désignés par les administrations intéressées.

Le Comité ainsi constitué a pour mission de fixer les droits à paiement des titulaires de marchés.

La Caisse des marchés effectue normalement, en conformité de ses textes institutifs, des opérations de crédit réel ; en règle générale, elle prend en nantissement, dans les conditions prévues par le décret-

loi du 30 octobre 1935, les marchés dont elle assure le financement. La loi du 12 septembre 1940 ne déroge pas à cette règle ; mais, tenant compte de la nécessité d'assurer la liquidation des marchés de guerre avec célérité, elle stipule que la Caisse peut être constituée créancier nanti au sens du décret-loi de 1935 par la seule inscription des créances à provenir de la liquidation du marché sur un registre tenu par elle à la disposition des tiers (2).

Il n'est pas, en conséquence, nécessaire d'établir un exemplaire unique du marché ; sont supprimées, d'autre part, les formalités de signification de l'acte de nantissement et de remise de l'exemplaire unique au comptable assignataire ; il est seulement fait par la voie administrative notification des inscriptions à l'ordonnateur et au comptable assignataire désignés au marché, qui doivent en accuser réception.

L'accomplissement de ces formalités assure à la Caisse les mêmes garanties que le nantissement prévu par le décret-loi de 1935, et par suite comporte notamment l'obligation, pour le fonctionnaire désigné dans le marché, de fournir des renseignements sur l'état d'exécution des prestations ; pour le comptable, de présenter un état des charges et d'effectuer à la Caisse les paiements à provenir de la liquidation du marché.

(2) La loi du 20 juillet 1940 dispose que, lorsque le marché résilié ou modifié a été affecté en nantissement, l'acte constatant la convention ou la décision de liquidation, ou l'avenant modifiant le marché, est affecté de plein droit au créancier nanti. Dans le cas où la Caisse est en mesure de bénéficier de cette disposition, il va de soi qu'elle n'a pas à recourir à cette procédure simplifiée.

Le privilège de gage résultant de l'inscription sur le registre des nantissements prend effet vis-à-vis des tiers de la date à laquelle a été effectuée cette inscription ; les obligations incombant à l'ordonnateur et au comptable assignataire ne naissent qu'à la date où ils ont été avisés de l'inscription par la Caisse des marchés.

La publicité du privilège, prévue par l'article 3 de la loi, est assurée pratiquement par la délivrance aux tiers qui en font la demande d'états d'inscriptions ou de certificats négatifs.

Ce même article étend le bénéfice des nantissements constitués à la Caisse aux créanciers du titulaire du marché en raison de l'exécution de ce marché, suivant les conditions qui seront énoncées dans l'inscription au registre des nantissements. Cette disposition accorde aux intéressés un avantage important : même en dehors du cas où ils sollicitent le concours de la Caisse en vue de la mobilisation de leurs droits, les créanciers peuvent demander l'inscription des créances à provenir de la liquidation du marché sur le registre des nantissements (3).

Aux termes d'une loi du 14 novembre 1940, le Ministre de la Production industrielle peut inviter les groupements habilités par lui à cet effet à prendre

(3) D'abord subordonnée à l'adhésion du titulaire du marché, souvent difficile à obtenir, cette inscription peut maintenant être obtenue par le créancier sur avis dûment motivé du Comité de direction ; dans tous les cas, il appartient à la Caisse de notifier au titulaire les décisions prises et les opérations réalisées.

en charge les stocks de produits industriels que les titulaires de marchés de défense nationale détiennent à l'époque de la résiliation de leurs contrats. Ces groupements peuvent warranter ces produits lorsqu'ils sont titulaires d'une lettre descriptive des stocks délivrée par le Ministre chargé d'assurer la liquidation des marchés de défense nationale dont il s'agit.

Contribuant dans ce cas à la liquidation de l'économie de guerre, ce procédé de financement a été créé pour aider au démarrage de l'économie d'armistice.

*
**

La cessation des commandes de guerre, l'arrêt des marchés, même facilités par l'intervention de la Caisse des marchés, ont provoqué la fermeture d'usines et l'augmentation du nombre des chômeurs, et accru la détresse de la France. Le gouvernement se devait de susciter une économie de transition, et d'essayer de procurer rapidement du travail aux patrons et aux ouvriers.

Dans les circonstances présentes, les initiatives individuelles doivent être dirigées ; l'Etat, qui avait mobilisé pour les besoins de la défense nationale toute l'activité du pays, a le devoir de continuer à coordonner et à organiser toutes les entreprises qu'il peut soumettre à son contrôle, pour parer aux besoins essentiels du pays par l'utilisation la plus rationnelle et la plus efficace des matières premières, des sources d'énergie, des moyens de transport et de production.

La lettre d'agrément, créée par la loi du 12 septembre 1940, est la formule adoptée pour passer de l'économie de guerre à l'économie d'armistice. Elle équivaut à une demande ou du moins à un acquiescement de l'Etat portant sur des produits qu'il n'utilisera pas lui-même, mais qui sont destinés à satisfaire aux besoins nouveaux que suscite dans le pays la situation créée par l'arrêt des hostilités. Elle est un « quasi-marché ».

Soumise à des conditions précises, elle permet à son détenteur d'assigner les produits de sa fabrication agréée en garantie des avances que peuvent lui consentir les établissements de crédit, et d'obtenir le concours de la Caisse nationale des marchés.

Aux termes de l'article premier de la loi, la lettre d'agrément est une invitation à entreprendre la fabrication de produits d'utilisation courante, paraissant répondre à des besoins certains. Cette invitation est faite par le Ministre de la Production industrielle et du Travail, après avis du Comité d'organisation, ou, à défaut, d'un organisme professionnel compétent pour la fabrication visée. Elle indique la nature, la qualité, la quantité des produits à fabriquer, le prix de vente limite au-dessous duquel toute transaction devra être approuvée par le Ministre de la Production, les délais dans lesquels la fabrication devra être entreprise et effectuée, ainsi que les con-

ditions particulières relatives aux modalités et aux lieux de production. Il n'est adressé de lettre d'agrément qu'autant qu'une analyse de la situation économique permet de prévoir des débouchés pour les produits agréés.

En pratique, le Ministre peut, sous la forme d'une lettre d'agrément, soit ratifier des initiatives émanant d'industriels ou de leurs groupements, soit prendre l'initiative d'inviter un industriel ou un groupement à entreprendre une fabrication. Le Ministre donne soit un agrément individuel à l'industriel isolé, soit un agrément collectif (qui se subdivise par la suite en lettres d'agrément individuel) à un ensemble d'industriels.

La lettre d'agrément ordinaire, dite « lettre d'agrément simple », peut être assortie par le Ministre, sur avis conforme de la section compétente de l'Office de répartition des produits industriels, d'une promesse d'allocation de matières nécessaires à la fabrication envisagée ; elle prend alors le nom de « lettre d'agrément avec allocation de matières ». Une lettre d'agrément individuel délivrée dans le cadre d'un agrément collectif comporte toujours allocation de matières.

Le destinataire d'une lettre d'agrément doit, dans le mois de son envoi, renoncer à l'agrément ou accepter d'exécuter, sauf cas de force majeure, la fabrication agréée, en retournant la lettre signée par lui au Ministre de la Production. Cette lettre reçoit alors la mention d' « exemplaire unique », qui lui

confère définitivement les avantages qui lui sont attachés : l'usage du warrant industriel, le concours de la Caisse des marchés.

Le warrant industriel est un titre à ordre établi par le greffier du Tribunal de commerce pour constater et représenter le gage consenti sur une quantité déterminée de produits agréés, dont l'industriel conserve la garde, et qu'il peut vendre sans l'accord du prêteur, à condition, avant d'en effectuer la livraison, d'affecter le montant de leur vente au remboursement des avances qu'ils garantissent. Le porteur du warrant non payé à l'échéance peut faire procéder à la vente publique de la marchandise engagée ; au cas où le produit de la vente est insuffisant pour le désintéresser, il peut exercer son recours contre les endosseurs ou avalistes, tenus à la garantie solidaire envers le porteur (4).

Les établissements publics de crédit peuvent rece-

(4) La procédure du warrant industriel, nantissement effectif, est donc très voisine du nantissement de marché de la loi de 1935.

Elle peut même paraître lui être préférable, et sembler être applicable également aux marchés publics proprement dits.

Cette extension est, ou impossible, ou inutile :

L'application du warrant aux marchés de travaux publics est impossible, en raison du caractère hors commerce des fabrications, fondées d'ailleurs le plus souvent sur le domaine public ; pour ces marchés, la seule possibilité reste la mise en nantissement normale.

Le warrantage de certaines fournitures répondant à des besoins courants est peut-être réalisable, sous la condition que la vente éventuelle par le porteur du warrant en soit faite à l'administration contractante, à un prix au plus égal à celui primitivement fixé entre elle et le fournisseur, diminué des créances préférables sur le fournisseur nées avant la conclusion du gage ; mais rien n'assure que la somme finalement reçue par le titulaire du warrant ne serait pas inférieure à la somme qu'il aurait avancée, non seulement à cause

voir les warrants industriels comme effets de commerce, avec dispense d'une des signatures exigées par leurs statuts. En des circonstances où le crédit réel se substitue au crédit personnel, les banques trouvent donc dans le warrant industriel un motif de ne pas refuser leur concours à la stimulation de l'économie.

Toutefois, prévoyant le cas où les établissements de crédit privés assureraient insuffisamment le financement des entreprises, la loi du 12 septembre 1940 a habilité la Caisse des marchés à intervenir en vue de faciliter le financement des productions faisant l'objet d'une lettre d'agrément.

L'intervention de la Caisse ne procure pas seulement au titulaire de lettre d'agrément des facilités de trésorerie données dans les formes prévues pour le financement des marchés publics ; elle lui apporte encore et surtout des garanties.

La Caisse des marchés peut prêter son concours à la fois aux industriels qui, disposant de la trésorerie nécessaire à leur fabrication, ont besoin, à défaut de vente immédiate, de reconstituer cette trésorerie au fur et à mesure de la mise en stock des produits fabriqués, et à ceux qui ne disposent pas de la trésorerie nécessaire pour entreprendre leur fabrication. Elle

de l'imputation éventuelle des créances du Trésor sur le fournisseur nées après la conclusion du gage, mais aussi du fait de l'administration.

En fin de compte, le nantissement de marché parvient aux mêmes résultats, et garantit en outre plus sérieusement la bonne exécution du contrat.

intervient normalement pour le financement du stockage ; elle peut aussi financer la fabrication.

La Caisse permet d'abord aux industriels d'attendre sans gêne de trésorerie la vente de leurs produits, en acceptant en contre-partie du warrant souscrit à son ordre le tirage d'une traite dont l'escompte par un banquier privé fournira à l'intéressé les moyens de trésorerie recherchés.

L'industriel peut demander, soit un crédit d'acceptation limité, couvert par le warrantage d'une seule partie de sa production, soit le financement global de la production agréée, warrantée dans sa totalité. Dans le second cas, la Caisse donne, en contrepartie et à due concurrence des warrants souscrits, des acceptations successives aux effets tirés sur elle.

Dans les deux cas, le financement peut être « revolving », c'est-à-dire que l'industriel a la possibilité de substituer dans le warrant à un produit agréé vendu un produit agréé équivalent, ou à un effet amorti le tirage d'une autre traite.

En même temps que pour le financement du stockage, le concours de la Caisse peut être demandé pour faciliter le financement de la fabrication. La Caisse peut, soit accorder des facilités au banquier qui prend à sa charge les risques de la fabrication, soit assumer elle-même les risques bancaires afférents à la fabrication.

Quand la Caisse, compte tenu de la situation financière et de la valeur technique de l'entreprise,

d'une part, de la qualité des banques intervenantes, d'autre part, facilite le financement de la fabrication sans en prendre les risques bancaires à sa charge, elle intervient en donnant son aval conditionnel sur les effets créés en contre-partie des avances faites à l'industriel par son banquier.

Quand la Caisse estime pouvoir assumer les risques bancaires de la fabrication des produits faisant l'objet d'une lettre d'agrément, ou bien elle avalise inconditionnellement les effets émis en contre-partie des avances bancaires, ou bien elle donne, au vu d'états d'avancement de la fabrication, des acceptations aux traites tirées sur elle par l'industriel.

La Caisse s'assure, notamment en détenant l'exemplaire unique de la lettre d'agrément, que les produits agréés sont warrantés à son profit au fur et à mesure de leur fabrication. Elle peut demander, en outre, toutes les garanties personnelles et réelles qu'elle estime nécessaires.

L'intervention de la Caisse ne donne pas seulement un moyen de crédit. Elle permet aussi d'assurer à l'industriel que ses opérations se dénoueront, si elles sont conduites sans faute grave, sans mettre son entreprise en difficulté.

La couverture des risques exceptionnels dus à la situation est en effet nécessaire pour décider les industriels à entreprendre de nouvelles fabrications de nature autarcique auxquelles ne les incitent guère les conditions instables de l'économie d'armistice. Ces

risques consistent principalement en mévente du produit, destruction par fait de guerre ou réquisition par les autorités françaises ou d'occupation, arrêt des fabrications par ordre de l'Etat ou par manque de matières premières.

Dans le cas où les produits warrantés, la responsabilité de l'industriel n'étant pas en cause, ne parviennent pas à être vendus, ou s'ils ne sont vendus qu'à un prix insuffisant pour assurer le remboursement des crédits consentis par la Caisse, mais approuvé par le Secrétaire d'Etat à la Production préalablement à la vente, la Caisse ne recouvrera pas sur l'industriel une somme supérieure au produit de la réalisation du gage ou de la vente.

De même, l'industriel est dégagé des pertes de créances pouvant résulter pour la Caisse, soit de la réquisition, soit de la destruction par suite de faits de guerre des produits agréés, dans la limite de la valeur des stocks détruits ou réquisitionnés évalués sur la base des prix stipulés dans la lettre d'agrément. L'arrêt des fabrications provoqué directement par l'Etat l'exonère également de sa responsabilité ; dans le cas où cet arrêt n'est pas le fait de l'Etat, même s'il est provoqué par le manque de matières premières, la garantie de la Caisse ne joue actuellement que si elle est expressément prévue par la lettre d'agrément.

Les pertes de créances sont, en tout ou partie, remboursées par l'Etat à la Caisse, qui dispose d'ailleurs

de la faculté d'avances du Trésor jusqu'à concurrence de cinq cent millions.

*
**

La notion de marché public subit ainsi un élargissement semblable à celui subi par les notions de travail public et d'expropriation. De même que le travail public, l'utilité publique, ont été entendus au sens de travail exécuté dans un but d'intérêt général, d'utilité générale, la lettre d'agrément est la formule pratique qui met en œuvre la direction nécessaire par l'Etat de l'économie nationale.

Bien plus qu'à encourager les initiatives individuelles, qui combleront les lacunes inévitables du plan gouvernemental, la lettre d'agrément tend à faciliter le démarrage de l'économie dans le cadre d'un plan d'ensemble.

La reconstruction des immeubles, des installations industrielles et du matériel détruits par la guerre, la fabrication de produits de remplacement rendue indispensable par la pénurie de matières premières, l'élaboration d'un programme d'équipement que la mise en œuvre d'outillages nouveaux peut exiger, telles sont les tâches actuelles. Les obstacles que leur opposent présentement l'occupation et la scission du territoire, qui rendent impossibles l'uniformité de réglementation et l'unité d'action, ne doivent pas dissimuler leur urgence. La question qui se pose ici est

de savoir si l'état où en sont les méthodes de financement des marchés publics en France permet d'espérer au moins que des difficultés d'ordre financier n'entraveront pas leur réalisation.

CHAPITRE II

METHODES DE FINANCEMENT

Quelque considérables que soient les améliorations apportées depuis cinq ans au financement des marchés, des lacunes subsistent dans le régime actuel, qu'il importe de combler, avant d'envisager des progrès nouveaux.

*
**

Les défauts qui affectent encore l'organisation du nantissement affaiblissent les progrès réalisés dans la mobilisation des créances des titulaires de marchés publics.

Malgré un réel effort d'assouplissement, l'attitude de l'Etat industriel et commerçant reste prisonnière des règles et des formes administratives créées pour la défense des droits de l'Etat puissance publique, et elle tend toujours au privilège.

Si les pouvoirs publics souhaitent soutenir le crédit de leurs fournisseurs, ils doivent aller plus avant dans la voie tracée par les décrets-lois de 1935 et 1937. Il convient de renoncer à placer les administrations publiques dans une situation tellement privilégiée

dans leurs rapports avec leurs fournisseurs, que les bailleurs de fonds de ceux-ci aient à craindre d'être dépourvus de tout recours en cas de défaillance de leurs débiteurs. Deux mesures s'imposent : la renonciation du Trésor à exercer ses privilèges occultes à l'encontre des droits du créancier gagiste dont la constitution serait antérieure à la naissance des créances du Trésor ; la reconnaissance exacte et irrévocable par les collectivités publiques de leurs dettes résultant de livraisons reçues ou de travaux exécutés pour leur compte.

Sur le premier point, le décret-loi de 1935 n'a pas modifié la législation antérieure ; les privilèges conférés au Trésor par les lois en vigueur priment toujours les droits des bénéficiaires de nantissements. Or les représentants du Trésor soutiennent que ces privilèges frappent le gage, même entre les mains du gagiste, et diverses décisions de justice ont reconnu cette prétention. La doctrine au contraire a enseigné et maintient que les privilèges spéciaux sur les meubles, dérivant de sûretés réelles, telles que le nantissement, ont priorité sur les privilèges généraux, et elle souligne que c'est par dérogation aux principes que l'article 2.105 du Code civil donne aux privilèges généraux le pas, en matière d'immeubles seulement, sur les privilèges spéciaux. Les privilèges du fisc ne devraient logiquement affecter les éléments du patrimoine mobilier du débiteur qu'autant que celui-ci ne les a pas antérieurement grevés d'un droit réel, et ne

s'en est pas dessaisi par voie de nantissement ; ils ne devraient primer les droits des bénéficiaires de nantissement que pour les créances fiscales mises en recouvrement avant la date du nantissement.

Sur le second point, le décret-loi de 1935, qui a reconnu le droit du créancier nanti à être informé de l'état des livraisons faites ou des travaux exécutés, n'a pas été jusqu'à la conséquence logique de ces prémisses : rien n'indique que le décompte des droits acquis à une date déterminée, fourni au prêteur par l'Administration, et que celui-ci aura pris pour base de ses avances, ne sera pas remis en cause au détriment même du prêteur.

« Pour qu'il y ait une base normale de crédit, « écrit M. DERODE, il faut que la reconnaissance administrative de dette ait même valeur que l'acceptation fournie sur une traite par un acheteur commerçant, qu'elle fasse preuve de la provision au profit des tiers nantis et à l'égard de l'Administration, et que si la suite de l'exécution du marché donne lieu à réclamations ou à indemnités, le règlement de comptes à intervenir n'affecte pas les droits transmis au délégataire, mais porte sur le surplus des sommes à revenir à l'entrepreneur ou fournisseur, et en tout cas se débattre entre l'Administration et l'entrepreneur ou fournisseur seul ».

Dans un rapport sur la réforme de l'institut d'émission, présenté en 1936 à la Commission des Finances de la Chambre, M. René BRUNET observait que « sans

« doute, tout créancier doit rester libre d'apprécier
« s'il est dans ses intérêts d'exiger ou non l'accepta-
« tion des traites émises par lui, mais il doit aussi
« pouvoir obtenir de son débiteur une acceptation
« qui rende la traite escomptable par une banque
« privée. Il convient qu'il en soit de même à l'égard
« des collectivités publiques, qui, lorsqu'elles ne
« paient pas comptant leurs entrepreneurs ou leurs
« fournisseurs, ne sont pas autorisées à accepter les
« tirages de ces derniers. Aujourd'hui, si ces entre-
« preneurs désirent obtenir une avance sur leurs
« créances, il leur faut consentir une délégation au
« profit de la banque qui leur consent cette avance,
« suivre une procédure compliquée, et subir de lour-
« des commissions de banque. C'est pourquoi, pour
« leur donner la possibilité de faire traite du montant
« de leurs créances, il y aurait lieu de revêtir leurs
« tirages éventuels d'un visa administratif en établis-
« sant l'authenticité et la régularité et constituant
« pour les banques la garantie que la somme néces-
« saire au paiement sera disponible à l'échéance ».

La création d'un institut public de mobilisation a certes remédié dans une grande mesure à la carence de l'Administration. Mais on ne peut demander à un organisme officiel de fournir des fonds, et même sa signature, pour une créance qui n'est pas nettement déterminée.

L'irresponsabilité des administrations place la Caisse des marchés dans une situation équivoque : c'est en qualité d'organisme public, par suite pour le compte de l'Etat, qu'elle accorde aux fournisseurs son concours, qu'elle facilite l'exécution des travaux ; et c'est une administration publique, celle qui a provoqué la conclusion du marché, donc l'Etat, qui, sans prendre d'engagements, exige des fournisseurs le respect d'obligations unilatérales, impose des cautionnements, entrave le développement normal des commandes.

De fait, la Caisse a été, à ses débuts, considérée plutôt comme un instrument destiné à pallier l'irresponsabilité des administrations que comme un organe de financement des marchés. Par la suite seulement s'est imposée la notion que la Caisse n'a pas été instituée pour régler aux lieu et place des administrations les dépenses de marchés, mais pour faire, au profit des titulaires de marchés, des opérations de crédit.

La détermination des dettes contractuelles de l'Etat, condition essentielle de tout système de mobilisation, concourrait à permettre à la Caisse de remplir entièrement la tâche qui lui avait été assignée par le législateur.

Quelle que soit l'importance prise actuellement par le financement des productions « agréées » dans l'activité de l'établissement, la fonction fondamentale de la Caisse demeure le financement des marchés publics proprement dits.

A cet égard, les réticences manifestées envers la Caisse par certaines grandes banques, désireuses peut-être d'éviter sa concurrence, ont contribué à limiter son activité, et notamment à faire négliger la faculté d'avances directes qui lui est accordée par la loi qui l'a créée, et que le Sénat n'avait admise, d'ailleurs restreinte, qu'avec de grandes réserves.

Sans doute, les avances directes ne pourraient porter que sur des montants annuels de l'ordre de quelques centaines de millions, alors que la garantie donnée par la Caisse, — qui aboutit d'ailleurs, lorsqu'elle prend la forme de l'aval inconditionnel, à un engagement complet, — facilite l'octroi de prêts privés d'un total de plusieurs milliards.

Toutefois, sans que la plupart des opérations de la Caisse cessent de consister en octroi de garantie, l'éventualité de l'emploi effectif d'avances directes agirait sur les taux pratiqués par les banques plus efficacement que la théorique libre concurrence entre établissements de crédit, de la même façon qu'agit un établissement public témoin sur un marché libre.

Les influences privées n'ont pas été non plus étrangères au défaut d'application de la faculté d'octroi de crédits garantis par des sociétés de caution mutuelle. La responsabilité de cette dernière défaillance est cependant encourue surtout par l'absence d'ententes industrielles qui a subsisté jusqu'après le déclenchement des hostilités.

Pendant les hostilités ont été créés, en appli-

cation de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre, un certain nombre de groupements d'importateurs destinés à effectuer sous le contrôle de l'Etat des opérations de réunion et de répartition des matières premières, et à constituer des stocks de sécurité pour le ravitaillement et l'armement.

La Caisse des marchés a accordé son concours à l'un de ces groupements, qui n'a toutefois bénéficié que de la simple garantie de l'acceptation.

Ces groupements apparaissent maintenant inutiles aux pouvoirs publics, qui ont décidé de les dissoudre. Mais la liquidation de ces organismes s'avère extrêmement délicate, leurs créances se trouvant souvent bloquées ou d'un recouvrement difficile. Aussi le Gouvernement a-t-il jugé bon de faciliter la mobilisation des créances détenues par ces groupements, ce qui leur permettra de liquider rapidement une partie de leurs dettes. Aux termes d'une loi du 12 août 1941, « la Caisse nationale des marchés est autorisée à « accepter, avaliser ou endosser tous effets de commerce afférents à la mobilisation des créances ou « avoirs des groupements d'importation constitués en « exécution de la loi du 11 juillet 1938, ou de leurs « adhérents, ou des sociétés ou particuliers ayant agi « en qualité de groupements » (1).

Le rôle de la Caisse vis-à-vis des Comités d'impor-

(1) Les conditions et les limites dans lesquelles interviendront ces opérations de mobilisation, ainsi que leurs modalités d'apurement, seront fixées par une convention qui interviendra à cet effet entre le Secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances et la Caisse des marchés.

tateurs ne semble cependant pas devoir être dorénavant limité à un travail de liquidation. Certains groupements, chargés de mettre au point les nouveaux échanges entre la France et l'Europe centrale, remplissent depuis l'armistice une tâche aussi importante qu'en période d'hostilités, et seront probablement maintenus sous une forme quelconque. Ils bénéficient de l'aide croissante de la Caisse, toujours par voie de garantie.

Sur le plan intérieur, le financement des marchés conclus par la direction des Eaux et Forêts avec les producteurs de bois, et celui des marchés passés avec les petite et moyenne industries métallurgiques de la région parisienne, tendent à être organisés sur la base de la garantie collective. Le groupement des intéressés en vue de la constitution et du fonctionnement des sociétés de caution mutuelle se heurte il est vrai à la complexité relative des procédés juridiques de formation des ententes, et à la nécessité pour les adhérents de contribuer aux frais d'établissement.

D'une façon plus générale, la réforme corporative en cours donne à des comités représentatifs de la profession la mission de répartir à la fois les matières premières et les commandes.

Même en dehors du cas où l'office de répartition des produits industriels est consulté, les organismes professionnels, non seulement donnent leur avis sur les commandes passées par l'Etat sous forme d'agrément collectif et répartissent la production entre leurs membres, mais examinent aussi les demandes d'agré-

ment adressées au Ministre par des industriels isolés.

Le financement de l'organisation de ces comités est assuré par la Caisse des marchés sur la base de l'article 8 de la loi de 1936 appliqué par anticipation. Le passage de cette aide du plan administratif au plan économique reste toutefois subordonné à l'amélioration du fonctionnement de ces comités, dominés jusqu'ici par les anciennes organisations privées, lesquelles n'ont que faire du concours de la Caisse des marchés. Pour que le groupement de tous les membres d'une industrie n'aboutisse pas à légitimer en droit le monopole de fait de quelques ententes, le contrôle de l'Etat doit être plus étroit et plus strict qu'il l'est encore.

A cette condition seront constitués réellement des groupements aptes à garantir des prêts consentis à leurs adhérents et à permettre l'application par la Caisse des marchés d'un véritable crédit corporatif.

Qu'elles proviennent d'errements administratifs, de la résistance d'intérêts privés, du défaut d'organisation professionnelle, les difficultés doivent et peuvent être surmontées. Destinés à la fois à lutter contre le chômage, à rééquiper le pays et à susciter une reprise économique, les marchés publics vont prendre dans l'activité nationale une importance accrue, qui commande l'application de procédés de financement efficaces.

*
**

Une loi du 22 octobre 1940 décide que les dépenses de l'Etat résultant de marchés de travaux excédant cinquante mille francs, et de marchés de fournitures excédant deux cent mille francs, passés postérieurement à l'entrée en vigueur de cette loi, seront réglées au moyen de traites, obligatoirement jusqu'à concurrence de la moitié des sommes dues à chaque créancier, facultativement pour le surplus. Les dépenses analogues des collectivités locales, des établissements publics et des entreprises concédées peuvent également être payées par traites. Les créances cédées en nantissement par les titulaires des marchés soumis à ce mode de paiement sont payables aux bénéficiaires des cessions au moyen de traites, dans la proportion où les titulaires des marchés sont eux-mêmes tenus d'accepter ces effets en paiement. Les traites peuvent être remises en paiement aux sous-traitants ou fournisseurs secondaires des marchés pour le règlement desquels elles ont été tirées. Les créanciers peuvent mobiliser leurs créances par tirage des effets sur le Crédit national, qui reçoit provision du Trésor (2). Les traites sont en principe à échéance

(2) Le rôle du Crédit National a été précisé dans une convention passée entre son Directeur général et le Ministre des Finances, et approuvée par une loi du 7 décembre 1940. Cette convention dispose :

« ARTICLE PREMIER. — Le Crédit national donnera son acceptation aux traites émises en application de la loi du 22 octobre 1940. Il pourra, en outre, intervenir pour faciliter l'exécution de toutes opérations effectuées dans le cadre de la dite loi.

« ARTICLE 2. — L'acceptation du Crédit national, à défaut de laquelle les traites émises en application de la loi du 22 octobre 1940 n'engageront pas cet établissement, sera donnée en contre-partie d'un titre constituant un engagement correspondant de l'Etat.

« Le Crédit national, par son acceptation, n'assumera vis-à-vis de l'Etat

de six mois, et les établissements publics de crédit sont autorisés à les recevoir en garantie de leurs opérations d'escompte.

Ainsi est organisé un décalage des dépenses, un aménagement des paiements de l'Etat, dans lequel le risque d'ébranlement du crédit public et de désorganisation de l'activité industrielle est évité par la faculté donnée aux fournisseurs de mobiliser leurs créances. La durée de circulation prévue (six mois), paraît toutefois trop courte pour permettre aux pouvoirs publics de trouver dans le démarrage escompté de l'économie les ressources suffisantes à l'extinction de leurs dettes ou à la substitution à ces dettes d'un emprunt de consolidation.

Dans le domaine du financement des marchés publics comme dans les autres, il convient de prendre de l'inflation une vue plus juste que cette phobie, qui a pesé jusque dans la guerre sur toutes les décisions, et n'a conduit qu'à faire perdre le bénéfice qu'eût pu

aucune autre responsabilité que celle qui pourrait résulter d'une inobservation de sa part des prescriptions de la loi, des décrets ou arrêtés.

« ARTICLE 3. — Lorsque le créancier admis, en application de la loi du 22 octobre 1940, à tirer sur le Crédit national des traites à une échéance et pour un montant déterminés n'aura pas usé de cette faculté ou n'en aura usé que partiellement, le Crédit national lui versera, au jour fixé pour l'échéance, les sommes qui n'auront pas donné lieu à des tirages de traites.

« ARTICLE 4. — Le Trésor versera au Crédit national, huit jours avant l'échéance, les fonds nécessaires pour lui permettre d'acquitter les traites qu'il aura acceptées et d'effectuer les paiements prévus à l'article 3.

« ARTICLE 5. — Les versements faits par le Trésor au Crédit national, conformément à l'article précédent, seront, en vue de couvrir forfaitairement les frais de l'établissement, majorés d'un pourcentage calculé à raison de 0,50 0/00 par mois sur la période comprise entre la date du titre de paiement par traites prévu à l'article 2 et la date fixée pour l'échéance définitive des traites et des paiements.

apporter une injection de crédit réfléchie et dirigée, tout en n'en amenant pas moins les inconvénients de l'inflation monétaire larvée qui n'a pas été évitée.

Un décret du 29 septembre 1938 avait donné à l'Etat la faculté d'effectuer les paiements pour acomptes ou pour soldes aux titulaires de marchés au moyen d'effets sur le Trésor, afin de prévenir, au cours d'une période de commandes accrues, les décaissements massifs de la trésorerie. Les entrepreneurs réglés avec des effets de ce genre mobilisaient leurs créances pour alimenter leur trésorerie et financer leurs travaux. Par crainte que le papier ainsi créé n'absorbât les disponibilités du marché, n'accaparât l'argent à court et à moyen termes, et n'augmentât la circulation monétaire par le jeu du réescompte, les pouvoirs publics avaient limité cette circulation de papier tiré sur le Trésor. C'est dans le même esprit que les mesures qui avaient accru les possibilités d'action de la Caisse nationale des marchés avaient été accompagnées de précautions sévères concernant les paiements par les administrations dans des délais stricts, la durée-limite de circulation des traites acceptées ou avalisées, afin qu'aucune inflation n'en résultât.

Sans doute, les gouvernants d'avant-guerre, attachés aux formules d'un libéralisme dénaturé, n'étaient-ils pas maîtres de leur action ; l'économie obéissait aux impulsions des oligarchies qui la dirigeaient, et dont les réactions limitaient le domaine d'intervention de l'Etat. A présent, les limites de

l'activité de l'État ne sont plus, ne doivent plus être imposées par les résistances financières d'une économie anarchique, mais seulement par les difficultés techniques des tâches qu'il s'assigne. Le choix des moyens financiers de réalisation est libre, doit être libre.

Or, le paiement par traites des dépenses de marchés introduit en France l'instrument qui a été utilisé en Allemagne pour financer les marchés publics par la voie de l'inflation de crédit.

La situation économique de l'Allemagne (plus de six millions de chômeurs), et la doctrine du parti national-socialiste entraînaient les gouvernants hitlériens dans une politique très active de travaux publics dès leur arrivée au pouvoir. Les gouvernements précédents avaient établi déjà des plans de grands travaux, mais n'avaient pu les réaliser faute des ressources nécessaires, et malgré les expédients utilisés. La mise en état des voies ferrées et des canaux, la construction d'autostrades, étaient pour les projets du Reich une nécessité absolue, à l'exécution de laquelle il appartenait aux financiers de trouver un moyen pratique.

Malgré les élévations de taux et l'élargissement de leur assiette, les impôts, depuis plusieurs années déjà, produisaient des recettes de plus en plus minces ; l'emprunt était impossible, aussi bien à l'intérieur, où tous les moyens de coercition employés se heur-

taient à l'absence de capitaux, qu'à l'extérieur, depuis le blocage des capitaux étrangers investis dans le Reich consécutif à la crise bancaire de 1931. Il fallait recourir à d'autres méthodes de financement. L'inflation monétaire eût signifié pour les Allemands un nouvel effondrement du mark analogue à celui de 1923, et le maintien de la monnaie était pour le gouvernement national-socialiste une véritable question de prestige.

La seule voie possible était l'inflation de crédit, aux inconvénients habituels de laquelle a mis obstacle la sagacité des dirigeants allemands, trouvant ses moyens d'action dans l'organisation autoritaire de l'économie, et dont le véritable caractère a été voilé par l'expression « préfinancement ».

Cette méthode a consisté à payer les dépenses de travaux publics et de réarmement au moyen de crédits à court terme, le financement proprement dit n'intervenant que plus tard, lorsque ces crédits ont pu être soit consolidés, soit remboursés à l'aide de recettes fiscales ; elle est fondée sur la circulation de traites.

Le Reich, — ou la collectivité publique, — règle son créancier en l'invitant à tirer une traite soit directement sur un organisme public de financement spécial à chaque catégorie de travaux, soit sur lui-même, l'organisme de financement acceptant dans ce

cas l'effet. L'échéance est prévue à trois mois, mais la traite est renouvelable pendant quatre mois : le crédit à court terme devient ainsi du moyen terme. En possession de cette traite, le créancier peut, ou bien la garder, ou bien, s'il a besoin d'argent, la faire escompter par une banque privée ou un établissement public de crédit spécialisé, la donner en paiement à un de ses propres fournisseurs, ou enfin la négocier en Bourse. Le banquier à son tour peut, ou bien conserver la traite en portefeuille, ou la présenter au réescompte de l'institut d'émission.

L'émission de ces traites peut aboutir ainsi, dans la mesure où elles sont réescomptées, à une création de billets, donc à l'inflation monétaire. La politique suivie par les autorités du III^e Reich a consisté à éviter le réescompte, et à limiter ses effets lorsqu'il n'a pu être empêché.

Le fournisseur est d'abord invité à garder sa traite le plus longtemps possible. Pour cela, il est nécessaire qu'il ait des disponibilités et soit persuadé de la sûreté de sa créance : les accords passés par l'Allemagne avec les créanciers étrangers, les mesures de conversion des dettes privées, diminuent ses charges ; l'assimilation officielle des traites au numéraire affermit sa confiance en la valeur de son titre.

S'il a cependant un besoin urgent de fonds, le fournisseur escompte sa traite à une banque privée ou officielle. L'effort des autorités tend à arrêter l'effet à ce stade : le contrôle strict exercé sur tous les éta-

blissements de crédit permet de connaître l'importance de leurs disponibilités et d'en suivre l'emploi ; la reprise économique fournit par ailleurs aux banquiers l'occasion de rentrer en possession des fonds prêtés aux industriels ; enfin les opérations de marché ouvert pratiquées par l'institut d'émission contribuent à rendre le marché élastique.

Après que le banquier, devant une liquidité insuffisante, a porté la traite en réescompte à la banque centrale, le versement effectif de fonds par celle-ci semble marquer la dernière opération du cycle du préfinancement. La Golddiskontobank, filiale de la Reichsbank, entre alors en jeu : elle émet des traites à une seule signature, que la Reichsbank se charge de placer, soit dans les banques, soit auprès d'autres organismes d'Etat, et procède déjà à une ponction des billets en circulation ; avec le produit de cette émission, elle escompte les traites aux lieu et place de la Reichsbank, ou prend en pension les traites déjà réescomptées, ce qui améliore la situation de la Reichsbank, tandis que le poste « traites » de la Golddiskontobank est augmenté d'autant, ce qui n'a pas d'importance.

Ces dispositions s'étant révélées pourtant insuffisantes à supprimer toute émission nouvelle de signes monétaires, le reflux des capitaux créés vers les caisses du Trésor a été obtenu par le contrôle des changes, la taxation des prix, la restriction de la consommation au moyen du rationnement, de la limitation des salaires et profits, de l'augmentation des impôts, et par

la direction de l'épargne. Toutes ces mesures convergentes ont réussi à maintenir dans le « circuit monétaire » les crédits mis en circulation par l'Etat pour le règlement de ses dépenses de grands travaux et d'armement, et ont évité par suite les effets habituels de l'inflation : hausse des changes et des prix. L'émission en trois ans et quelques mois de treize milliards de traites sur l'Etat n'a entraîné qu'une augmentation relativement modérée des moyens de paiement ; la circulation monétaire, qui était voisine de cinq milliards et demi de marks en 1934, ne s'élevait en mars 1939 qu'à neuf milliards et demi pour un territoire accru de l'Autriche et des pays sudètes.

CONCLUSION

Sans doute, le succès, réel, des méthodes allemandes de financement a-t-il été stoppé, au début de 1939, par la rupture d'équilibre provoquée par les conséquences accumulées et jusque-là contenues, du formidable programme d'armement qui avait, depuis 1936, relégué au second plan les grands travaux civils. La masse des biens de consommation, qui constituait le gage des opérations de crédit, a déchu au bénéfice d'une production stérile, dans le moment même où s'est accrue, sous la pression d'une émission massive de traites, la circulation monétaire. Le circuit monétaire perdait de son étanchéité, et des tendances à la hausse des prix se dessinaient.

La situation en France, à la paix, sera inverse. Il s'agira de démobiliser l'économie, d'utiliser à des fins pacifiques, rentables, le potentiel industriel tourné jusqu'alors en tout, puis en partie, vers les fabrications improductives de matériel de guerre. Les risques d'inflation monétaire seront donc réductibles naturellement par l'évolution même de la conjoncture nationale ; les effets d'une éventuelle inflation momentanée et dirigée seront restreints par le contrôle des changes, la direction des prix, et pourront être éliminés plus complètement encore par l'introduction dans

les habitudes commerciales et bancaires du pays du règlement par chèque et de la compensation.

A la paix, se trouveront assemblés les éléments favorables à l'expérience d'une injection de crédit capable de permettre le surcroît d'activité à laquelle elle correspond, présentant avec le crédit véritable ce trait commun d'être l'escompte d'une richesse future, et destinée à se résorber par l'exécution même des travaux qu'elle aura servi à financer.

L'adoption momentanée d'un tel système permettrait de ne pas différer l'entreprise de démarrage d'une économie productive dont l'essor donnerait à l'Etat la possibilité de placer des emprunts de consolidation transformant en crédit véritable et à long terme le crédit artificiel et à court terme d'une partie des traites de travail, et lui fournirait des recettes fiscales pour l'amortissement d'une autre partie des traites et pour le service des emprunts nouveaux.

Mais le succès de l'initiative est subordonné à la réforme préalable de l'organisation bancaire.

Réalisé à l'abri du contrôle des changes, dans la voie tracée par la loi du 14 juin 1941, un contrôle effectif des banques privées permettrait aux pouvoirs publics d'exercer sur la distribution du crédit la direction nécessaire à toute action sur l'économie.

La réorganisation concomitante du secteur bancaire public imposerait une politique d'ensemble aux organismes de crédit d'Etat et coordonnerait leurs moyens d'action.

Elément d'un réseau bancaire public regroupé et soumis au contrôle général de l'institut d'émission, le Crédit national remplirait sa fonction naturelle d'institut du moyen terme, et trouverait dans les disponibilités de la grande banque de dépôts qu'est la Caisse des dépôts et consignations le fondement nécessaire aux crédits qu'il accorderait aux entreprises par l'intermédiaire de banques spécialisées dans un secteur déterminé de l'économie.

Dans le domaine des marchés publics, l'organisme existe. Il peut même servir de modèle aux organismes qui seront fondés et à ceux qui seront amendés : le caractère d'établissement public de la Caisse nationale des marchés ne la rend pas sujette à l'équivoque qui pèse sur les institutions bancaires d'Etat, considérées à la fois comme des organismes sociaux et de caisses de crédit ; il n'a pas mis obstacle à la commercialisation de son fonctionnement, et l'a dotée au contraire, pour suivre l'exécution des marchés qu'elle finance, de moyens d'action particuliers et exceptionnels, dont n'aurait pu bénéficier un établissement privé. Elément d'une politique économique affermie et renouvelée, débarrassée de toute tutelle intéressée, la Caisse serait enfin à même de remplir aussi complètement la tâche bien définie en vue de laquelle elle avait été conçue que celle qu'elle a assumée par la suite dans le démarrage de l'économie.

Vu : LE DOYEN,

CH. RIPERT.

Vu : LE PRÉSIDENT

ROLLAND.

Vu et permis d'imprimer :

LE DOYEN DE LA FACULTÉ DES SCIENCES

CHARGÉ DES FONCTIONS

DE RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,

CH. MAURAIN.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

DUFFEZ. — Du rôle des établissements de crédit dans le financement des marchés de travaux de fournitures, 1939.

HERVIEU. — L'Etat banquier, 1938.

NOE. — L'Etat, le commerce de banque et la distribution du crédit, 1939.

PÉCRESSE. — La Caisse nationale des marchés, 1938.

PENGLAOU. — La distribution du crédit aux entreprises commerciales, industrielles et agricoles en France, 1939.

PIATIER. — L'économie de guerre, 1939.

SAUNIER. — La collaboration des banques et du Trésor, 1934.

TIFFEN. — Course aux armements et finances publiques, 1938.

VALLET. — Le financement des marchés, 1938.

Congrès international de sciences économiques, 1937 :
« Des fonds spéciaux dans les finances publiques,
et plus particulièrement des programmes de tra-
vaux publics ».

Congrès international de science et technique bancaires,
1937.

Conseil national économique, 1938 : « Les problèmes du
crédit ».

ARTICLES

DERODE. — Les délégations de marchés (*Etudes prati-
ques de droit commercial*, 1937).

FARGEAUD. — Les délégations de marchés et le danger des privilèges occultes.

— Le financement des marchés de l'Etat et des collectivités publiques (*Journal des notaires*, 1935 et 1937).

JENNY. — Chroniques financières (*Temps, Revue politique et parlementaire*).

LEGUEU. — Les finances du III^e Reich (*Revue de Paris*, 1938).

MURRAT. — Les nantissements de marchés (revue *Banque*, 1938).

NOGARO. — Nouvelles méthodes de financement (*Revue politique et parlementaire*, 1938).

PINEAU. — Nationalisation du crédit (revue *Banque et Bourse*, 1938).

SADRIN. — La politique financière du III^e Reich (revue *Finances publiques*, 1938).

TANNERY. — Finances et défense nationale (*Revue des questions de défense nationale, Revue politique et parlementaire, Journal des économistes*, 1939 ; *Politique étrangère*, 1940).

XXX... — Le financement d'une guerre (*Revue politique et parlementaire*, 1939).

Journal Officiel.

Documents communiqués par le Secrétariat Général de la Caisse nationale des marchés (1).

(1) Je remercie M. Kérihuel, chef du Secrétariat Général de la Caisse nationale des Marchés, du concours actif et constant qu'il a bien voulu m'accorder.

TABLE DES MATIERES

Pages

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

RÉDUCTION DES BESOINS DE TRÉSORERIE ET FACILITÉS APPORTÉES A L'OCTROI DES CRÉDITS BANCAIRES

CHAPITRE PREMIER. — <i>Réduction des besoins de trésorerie des entreprises par l'amélioration des règles administratives du financement des marchés</i>	11
CHAPITRE II. — <i>Facilités apportées à l'octroi de crédits bancaires par la mise au point du régime des nantissements de marchés</i>	32

DEUXIÈME PARTIE

MOBILISATION DES CRÉANCES DES TITULAIRES DE MARCHÉS PUBLICS PAR LA CAISSE NATIONALE DES MARCHÉS

CHAPITRE PREMIER. — <i>Mise au point des moyens d'action de la Caisse</i>	55
CHAPITRE II. — <i>Organisation de la Caisse</i>	71
CHAPITRE III. — <i>Œuvre de la Caisse</i>	91

TROISIÈME PARTIE
PROBLÈMES ACTUELS
DU FINANCEMENT DES MARCHÉS PUBLICS

CHAPITRE PREMIER. — <i>Passage de l'économie de guerre à l'économie d'armistice</i>	103
CHAPITRE II. — <i>Méthodes de financement</i>	119
CONCLUSION	137
BIBLIOGRAPHIE	141

ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 24 SEPTEMBRE
1941 SUR LES PRESSES
DE L'IMPRIMERIE JEHAN
GAILLON - (EURE)

